



Adiós, Bienestar: Un análisis del Estado subsidiario en Chile y sus lógicas de activación

Goodbye, Welfare State: An analysis of the subsidiary State and its activation logics

Tadeo Villanueva Villagrán¹
Universidad de Chile

Resumen

El presente artículo examina la evolución del principio de subsidiariedad en Chile y una posible relación con el neoliberalismo a través de las lógicas de activación. Desde su adopción por la dictadura militar, la subsidiariedad ha sustentado un proceso de liberalización económica y privatización de servicios públicos que transfiere responsabilidades desde el Estado hacia los organismos de menor tamaño. Se argumenta que este paradigma redefine el contrato social al priorizar la responsabilidad individual en la provisión social. Además, se analiza cómo esta lógica contractual genera tensiones al estimular nichos de acumulación rentista a través de un capitalismo de servicios públicos. El ensayo concluye explorando las lógicas de activación como el vínculo analítico entre el principio de subsidiariedad y el neoliberalismo.

Palabras Clave: Estado de Bienestar, Neoliberalismo, Subsidiariedad

Abstract

This article examines the evolution of the principle of subsidiarity in Chile and its possible relationship with neoliberalism through activation-logics. Since its adoption during the military dictatorship, subsidiarity has supported a process of economic liberalization and the privatization of public services, transferring responsibilities from the State to smaller entities. It is argued that this paradigm redefines the social contract by prioritizing individual responsibility in social provision. Furthermore, the analysis highlights how this contractual logic generates tensions by fostering rent-seeking niches through a system of public service capitalism. The essay concludes by exploring activation logics as the analytical link between the principle of subsidiarity and neoliberalism.

Keywords: Welfare State, Neoliberalism, Subsidiarity

Fecha de recepción: 20 de enero de 2025

Fecha de aceptación: 4 de junio de 2025

¹ Licenciado en Sociología FACSO, Universidad de Chile. Email: tadeo.villanueva@ug.uchile.cl

Introducción: el paradigma del Estado subsidiario y el cambio de ciclo

La década de 2014 al 2024 en Chile puede categorizarse como el inicio de un nuevo ciclo político. Ahora, antes de encapsular el nuevo período bajo una síntesis analítica, se proponen algunos hitos que podrían estudiarse como parte de un cambio de ciclo: la emergencia de actores políticos como la Nueva Mayoría (en reemplazo de la Concertación²), el Frente Amplio, Republicanos, Evolución Política, entre otros (Ponce-Lara, 2023); el fin del sistema binominal y la reorganización de las coaliciones de gobierno (Rojas-Casimiro et al, 2022); la serie de protestas multitudinarias a fines del 2019 (o el denominado *Estallido Social*) (Canales, 2022); y dos procesos constituyentes a raíz del *Estallido*³ (que implicaron dos elecciones de convencionales constituyentes y tres plebiscitos nacionales en total).

Es en el marco de este contexto que se ha intensificado en el debate público la reflexión respecto al carácter subsidiario del Estado. Por ejemplo, en la Convención Constitucional se estableció al Estado chileno como un “Estado Social y Democrático de Derecho”, y en su página web lo definía como:

Un sistema que pretende generar, a través de las políticas de Estado, un mayor bienestar social. Esto implica que el Estado tenga un rol activo en facilitar nuevas y mejores condiciones para el desarrollo individual y social. Así, se abandona el concepto de Estado subsidiario, implícito en la actual Constitución, que entrega principalmente a los privados el cumplimiento de los derechos sociales, desligando del Estado la responsabilidad de garantizarlos (Convención Constitucional, 2022).

En dicha definición de Estado social y democrático de derecho, opuesto a un Estado subsidiario, queda expresa la caracterización del último como un Estado que concesiona al mercado funciones que en otros paradigmas estatales –como el Estado modernizador (Bravo-Lira, 1995), benefactor (Larrañaga, 2010) o desarrollista (Iturriaga-Hidalgo, 2018)–, eran responsabilidad casi excluyente del aparato estatal. En esta línea, se ha entendido que un Estado subsidiario es aquel que confiere a los privados la provisión de servicios públicos mediante la creación de nuevos mercados (lo que se ha caracterizado como “capitalismo de servicios públicos”) (o acumulación por desposesión) (Ruiz y Caviedes, 2020; Harvey, 2007). Por otro lado, además de comprender la creación de mercados de servicios públicos, se ha caracterizado al Estado subsidiario como un aparato que tiende a transferir su injerencia en las esferas sociales mediante privatizaciones y el subsidio de la iniciativa privada en la provisión de servicios públicos a través de la focalización del gasto social en la demanda de grupos vulnerables.

Esta caracterización del Estado subsidiario –un Estado centrado en la provisión de subsidios focalizados y que estimula la iniciativa privada en servicios públicos–, es aquella que Nehme (2014) ha identificado como hegemónica. Sin embargo, no es un debate zanjado. Esto es entendible, dado que a pesar de la recurrencia en las discusiones jurídicas y políticas sobre la subsidiariedad en Chile, el término no es mencionado por la Constitución política. Ruiz-Tagle

2 La Concertación de Partidos por la Democracia fue la coalición de centroizquierda que gobernó Chile desde la transición democrática hasta el primer gobierno de Sebastián Piñera, el 2010. Los presidentes de la Concertación fueron, en orden cronológico, Patricio Aylwin Azócar (1990-1994), Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), Ricardo Lagos Escobar (2000-2006) y Michelle Bachelet Jeria (2006-2010).

3 El 15 de noviembre de 2019, se reunieron las dirigencias de los principales partidos políticos a discutir una respuesta institucional ante las manifestaciones, negociación que finalizó con la firma del “Acuerdo por la paz social y la nueva constitución”, donde se concertaba la realización de un plebiscito constitucional para el año 2020.

y Cristi (2006) concluyen que el principio de subsidiariedad no satisface las condiciones de principio constitucional, puesto que responde a una forma ideológica manipulable, que permite su instrumentalización jurídica para decisiones fundadas en criterios a veces divergentes. Para Mangas (1992) esta ambigüedad conceptual le otorga una naturaleza “poliédrica”.

Si efectivamente enfrentamos un cambio de ciclo, se vuelve menester tener algunos términos claros sobre el Estado subsidiario. El presente ensayo tiene como intención inquirir respecto a las lógicas contractuales del Estado subsidiario a partir de la categoría de activación. Es decir, la pregunta que guía el siguiente ensayo sería; ¿qué tipo de relación entre Estado e individuo se ha configurado en Chile al alero de la subsidiariedad?

Sobre el principio de subsidiariedad y sus tradiciones

La subsidiariedad es, en un sentido general, el principio de no-injerencia de un ente mayor en socorro de uno inferior a menos que el segundo lo requiera. El principio de subsidiariedad, formulado explícitamente, aparece por vez primera en la encíclica *Quadragesimo Anno*, promulgada por el papa Pio XI en 1931:

La mudanza de las condiciones sociales hace que muchas cosas que antes hacían aun las asociaciones pequeñas, hoy no las puedan ejecutar sino las grandes colectividades (...). Toda acción de la sociedad debe, por su naturaleza, prestar auxilio a los miembros del cuerpo social, mas nunca absorberlos y destruirlos. Conviene que la autoridad pública suprema deje a las asociaciones inferiores tratar por sí mismas los cuidados y negocios de menor importancia, (...). Por lo tanto, tengan bien entendido esto los que gobiernan: cuando más vigorosamente reine el orden jerárquico entre las diversas asociaciones, quedando en pie este principio de la función subsidiaria del Estado, tanto más firme será la autoridad y el poder social, y tanto más próspera y feliz la condición del Estado (Pio XI, 1931, como se citó en Pardo-Carvallo, 2023).

Dentro de la tradición politológica podemos distinguir dos lecturas de la subsidiariedad como principio de ordenamiento político. Una, presente en lecturas bienestaristas, que se ha caracterizado como subsidiariedad vertical; y la segunda, anclada en el liberalismo, que supone una subsidiariedad horizontal.

La idea vertical de la subsidiariedad implica dos elementos. El primero, que existe una jerarquía entre los organismos sociales, y segundo, que esta jerarquía se ordena por la capacidad de cada organismo de facilitar los objetivos sociales comunes. En otras palabras, la subsidiariedad vertical implica la existencia de un telos social que rige la acción individual de los organismos y que justifica el subsidio de uno por sobre otro.

La subsidiariedad vertical aparece en el pensamiento de Aristóteles, para el cuál incluso si la autonomía individual es ontológicamente anterior a la sociedad, es la *polis* la base necesaria para la individualidad en tanto el individuo es un ser social. Esta concepción de la participación política como el medio para la autorrealización de los organismos intermedios y de los individuos, implica un horizonte mayor a la suma de las partes. Dígase, la *polis* no es el mero agregado de los intereses específicos de sus individuos, sino que es el espacio donde aquellos individuos se consolidan en tanto se asocian en función de fines mayores a los particulares (Aristóteles, 2006): “En definitiva, el animal político se constituye como tal porque sólo obtiene

su plenitud en el máximo plano de agregación, lo que hace al bien superior distinto a la suma de los bienes particulares” (Pardo-Carvallo, 2023: 5). Esta idea subyacente a la subsidiariedad vertical es reconocible también en Hobbes y Marx, donde asumiendo el carácter antitético del ser social, y desmitificando posturas que retrataban *robinsonadas* que entienden el orden social como la mera asociación de voluntades, definen el rol del Estado como la mediación de la conflictividad propia del ser social (Hobbes, 1985; Marx, 1982). política como el medio para la autorrealización de los organismos intermedios y de los individuos, implica un horizonte mayor a la suma de las partes. Dígase, la polis no es el mero agregado de los intereses específicos de sus individuos, sino que es el espacio donde aquellos individuos se consolidan en tanto se asocian en función de fines mayores a los particulares (Aristóteles, 2006): “En definitiva, el animal político se constituye como tal porque sólo obtiene su plenitud en el máximo plano de agregación, lo que hace al bien superior distinto a la suma de los bienes particulares” (Pardo-Carvallo, 2023: 5). Esta idea subyacente a la subsidiariedad vertical es reconocible también en Hobbes y Marx, donde asumiendo el carácter antitético del ser social, y desmitificando posturas que retrataban *robinsonadas*⁴ que entienden el orden social como la mera asociación de voluntades, definen el rol del Estado como la mediación de la conflictividad propia del ser social (Hobbes, 1985; Marx, 1982).

Por su parte, la manifestación horizontal de la subsidiariedad se desarrolla en contraposición a la idea de una jerarquía fundada sobre un *telos* social. Si antes entendíamos que la subsidiariedad era el socorro del Estado respecto a los organismos menores en función de un horizonte común, la subsidiariedad horizontal descarta el componente teleológico. El razonamiento es el siguiente: si se determina por parte de los organismos mayores la existencia de un bien común, siempre será hasta cierto punto justificable la intervención sobre la autonomía de los organismos intermedios o individuales.

Para evitar la acción autoritaria del Estado, se debe entender a la sociedad no como una comunidad organizada a partir de una cualidad supraindividual, sino que dicha cualidad responde a la mera libertad de acción de las partes. En la subsidiariedad horizontal, el Estado no se vincula con los organismos intermedios a través de principios teleológicos, sino que la relación contractual se basa en asegurar las condiciones para una libre competencia por la propiedad privada. La política deja de ser el medio para lo común –como lo plantea Aristóteles–, y deviene el medio para la individualidad a pesar de lo común.

Sobre la subsidiariedad en Jaime Guzmán

Ahora, consideradas estas dos versiones principales de la subsidiariedad –vertical y horizontal–, cabe preguntarse por la génesis de la subsidiariedad en Chile. Este principio puede rastrearse en nuestro territorio al texto *Nostalgia de Vázquez de Mella*, publicado por Osvaldo Lira en 1942. Su interpretación del concepto era afín a la lectura carlista⁵ del mismo, la que consideraba al Estado moderno como un enemigo natural del orden espontáneo de la sociedad. Para el carlismo, existía una jerarquía social natural, la que se organizaba a partir de la libre asociación de las comunidades, y ante la cual la democracia no podía intervenir, sino sólo salvaguardar. Así, independiente del gobierno de turno, existía una soberanía social –estructurada en la jerarquía

4 Para la crítica de Marx a la abstracción social del individuo que realizaban los liberales y su idea de “robinsonadas”, véase Marx, K. (1982)

5 El carlismo es un movimiento conservador español, monárquico legitimista y católico, que nace a mediados de 1830, y se extiende hasta finales del gobierno franquista. Este consideraba la democracia liberal como ilegítima y basaba su programa político en el restablecimiento del orden monárquico absolutista.

natural de las relaciones humanas–, que primaba por sobre las instituciones del Estado y las intenciones de la democracia (González Cuevas, 2000).

Osvaldo Lira, se volvió el tutor personal de Jaime Guzmán, y lo introdujo a las nociones de soberanía social y subsidiariedad (Cristi, 2017). Poco después, durante la década de 1960, Jaime Guzmán fundaría el movimiento gremialista, cuyos fundamentos filosóficos encuentran cobijo en la doctrina carlista de la subsidiariedad: las organizaciones sectoriales deben abocarse a la satisfacción de sus intereses particulares para garantizar el funcionamiento orgánico del orden espontáneo, de lo contrario, si es que se encomiendan propósitos teleológicos que excedan su función específica como gremio, estarían no solo entorpeciendo el orden espontáneo, sino que violando la soberanía social de las comunidades a partir de la apelación a una soberanía política teleológica, y por tanto, ilegítima.

Con el golpe de Estado de 1973 se intentó plasmar en la nueva carta magna el principio de no-injerencia del Estado sobre los organismos intermedios e individuales, y limitando su injerencia a la subsidiariedad horizontal. Así, en la sesión n°1 de la Comisión Ortúzar⁶, Enrique Ortúzar declaraba:

“(...) que la nueva Constitución deberá estimular y asegurar la iniciativa creadora de los particulares, pues ella, a través de la empresa privada, es el gran motor que impulsa el desarrollo económico de un país y que, a su vez, garantiza su libertad. La absorción de las actividades económicas por el Estado conduce a una sociedad estatista que termina por negar la libertad personal. Lo anterior no significa, por cierto, desconocer el gran papel que corresponde al Estado como orientador y planificador de la economía o sus facultades destinadas a asegurar una libre y sana competencia, a ejercer el control necesario para evitar toda forma de abuso o monopolio y a velar por la seguridad nacional. La nueva Carta (...) debe contener en este sentido, los principios o normas fundamentales que señalen el campo de acción del Estado en la economía y, a su vez, los que fijen y garanticen a los particulares el amplio ámbito en que pueden libremente desarrollar sus actividades económicas” (Biblioteca del Congreso Nacional, 2011, p. 5).

En esta definición, se entiende el Estado como un procurador de la autonomía individual y la libertad de empresa, más no como un aparato que deba proveer un bienestar social mínimo; o en otra perspectiva, el bienestar que el Estado debe suministrar son condiciones propicias para el desarrollo económico y la libre competencia. Por otro lado, se proyectan desde un comienzo las bases sobre las que se cimentará el Estado subsidiario: un instrumento técnico que asegure condiciones económicas adecuadas para el crecimiento, sin entrometerse en el proyecto civilizatorio de dicho crecimiento. Para esto no solo se requiere de un Estado que no interfiera en el accionar de los organismos intermedios, sino que a la vez se requiere que estos organismos abandonen cualquier proyecto que exceda la satisfacción de intereses particulares.

Esta comprensión de la subsidiariedad tiene dos dimensiones. Por un lado, un Estado que actúa como promotor del orden espontáneo del mercado para su adecuado desarrollo; y como contrapartida, que promueva una sociedad civil que entiende lo organizacional, no como un medio para la consecución de un proyecto civilizatorio, sólo como un “mal necesario” para la satisfacción de los intereses personales. La organización social “sólo [tiene] por campo específico de acción aquel que el hombre no puede desarrollar por sí solo” (Guzmán, 1991: 256).

⁶ La Comisión Ortúzar fue un organismo establecido en 1973 por la Junta Militar de Gobierno que tuvo por finalidad redactar el anteproyecto de la Constitución de 1980.

La subsidiariedad y el neoliberalismo en Chile

La subsidiariedad guzmaniana –o aquella que considera que la acción de los organismos intermedios no debe exceder la consecución de sus intereses particulares–, se desarrolló en un contexto de pugnas al interior de la dictadura respecto al modelo socioeconómico a instaurar. Vale mencionar que cuando el golpe cívico-militar irrumpió el gobierno de la Unidad Popular, a lo largo de América Latina predominó una matriz desarrollista de carácter *estatal-nacional-popular*. Esta matriz político-institucional consideraba al Estado como el motor para el despliegue industrial e institucional del país a través de una coordinación corporativa de los diversos sectores de la sociedad (Cavarozzi et al, 2022). De esta forma, entre 1973 y 1975, se da al interior de la dictadura una disputa entre los sectores de la vertiente desarrollista (grupos conservadores del empresariado industrial, o sectores de la Democracia Cristiana), y los neoliberales, provenientes del movimiento *gremialista* de la Pontificia Universidad Católica y promotores del liberalismo de la Escuela de Chicago. Estos últimos son quienes promoverán a la interna del gobierno los postulados económicos de Friedrich von Hayek, el monetarismo de Friedman, y el carácter subsidiario del Estado (Correa Sutil, 2004).

En la medida que se termina imponiendo el último grupo, es que el proyecto de la dictadura se enfila más hacia el establecimiento de nuevos mecanismos de acumulación y generación de nichos rentistas, que hacia la modernización entendida desde la tradición desarrollista. Es en 1975 que se comienzan a implementar las primeras reformas monetarias. Se impulsa una reforma tributaria que crea un Impuesto al Valor Agregado (IVA) de 20%, transitando hacia un paradigma tributario que centra la recaudación impositiva sobre el consumo (Larraín y Vergara, 2001). A la par, se comienzan las privatizaciones masivas, y entre 1975 y 1978 se subastan 200 empresas estatales a precios que castigaban entre un 27 y un 69% del valor real de las empresas (Ruiz y Boccardo, 2014).

La primera parte de la dictadura, entre 1973 y 1982, estuvo caracterizada por un ciclo de privatizaciones industriales y desmovilización del tejido social proveniente del momento democrático. Será, en cambio, al inicio de la próxima década, con el ciclo de reformas privatizadoras focalizadas en la creación de mercados de servicios públicos donde se evidenciará el carácter *activador* de la subsidiariedad (o aquel que transfiere la responsabilidad de la provisión social desde el aparato burocrático hacia los individuos).

En 1980, por ejemplo, se pone fin a la lógica redistributiva del sistema de reparto en la provisión de pensiones de jubilación y se pasa a un sistema de capitalización individual de cotizaciones mensuales administradas por aseguradoras privadas (Aseguradoras de Fondos de Pensiones) (Arenas, 2010). En 1981 se crea el sistema privado de prestaciones de salud mediante las Instituciones de Salud Previsional. En 1981 se promulga una reforma educacional que permite el financiamiento estatal a iniciativas privadas, las que compiten con las instituciones públicas por recursos a través de la asignación de *vouchers* por estudiante matriculado y tasa de asistencia (Mizala y Romaguera, 2003). El mismo modelo se aplica a la educación superior en 1981 mediante la Ley General de Universidades.

En general la subsidiariedad actúa como un concepto de apoyo para las reformas neoliberales. No solo se conceptualiza que las asociaciones intermedias tienen prioridad ontológica sobre el aparato estatal, sino que se determina que el plano de interacción para la consecución de sus

intereses específicos es el mercado. El Estado transfiere su capacidad de provisión de bienestar social a través de reformas que por una parte crean nuevos nichos de acumulación mediante la privatización de los servicios públicos, y que por otra parte, exigen al individuo mayor responsabilidad económica al demandar que costee individualmente su provisión social (Ruiz, 2012).

Este primer ciclo de reformas económicas de carácter neoliberal vive un período de inflexión a partir de la crisis de 1982, donde ocurre una pérdida del 16,4% del PIB en el plazo de un año. Posterior a esta etapa recesiva, se abre un nuevo ciclo de privatizaciones de grandes empresas de telecomunicaciones, energía y transporte, tanto en forma total como bajo concesiones. De las grandes empresas públicas solo se mantienen las mineras CODELCO y ENAMI, la petrolera ENAP y el Banco del Estado (Ruiz y Boccardo, 2014).

Con la transición a la democracia en 1990, no se retorna a la matriz desarrollista nacional-popular, sino que persiste el modelo económico de la dictadura. Durante los gobiernos de la Concertación se profundiza el traspaso de funciones desde el aparato público a los mercados de servicios públicos, se continúa la apertura comercial, se insiste en una matriz tributaria concentrada en el consumo y se administra el gasto fiscal apelando a los equilibrios monetarios. Empero, se efectúan algunas reformas redistributivas, de carácter subsidiario y focalizadas a los estratos más vulnerables (lo que el sociólogo Manuel Garretón (2012) denominó como *neoliberalismo corregido*). A la par, se apela a una modelo institucional donde las disputas políticas no distorsionen los consensos técnicos deseables para el desarrollo económico (Baño y Faletto, 1999). De esta forma, si el paradigma del Estado de Compromiso era la coordinación de un pacto social que diera respuesta a los conflictos interclasistas (Weffort, 1968), el Estado subsidiario aboga por desarticular las conflictividades y las identidades colectivas, limitando la acción de los organismos intermedios a la consecución de intereses transaccionales (Ruiz Contardo, 1995).

Se acrecenta la apertura comercial, y entre 2000 y 2005 el arancel de los países con acuerdos cae del 4 a 0,8%, y las importaciones de esas regiones constituyen el 77% del total de bienes importados. En 2003 se firma un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, donde Chile se compromete a no expropiar inversiones extranjeras, y se abre al arbitraje internacional en sus políticas comerciales. En 2005, se aprueba un royalty a la minería que recoge un 4% las utilidades a cambio de una invariabilidad tributaria de 15 años para las concesionarias mineras (Fazio y Parada, 2010).

En materia monetaria, para 2001 se ajusta el diseño presupuestario a la regla de *superávit estructural*, la que fija el límite del gasto público en un 1% por debajo del ingreso fiscal estimado. Esta regla presupuestaria tiene dos objetivos: el diseño de un gasto fiscal que contemple el carácter cíclico de la economía chilena debido a su dependencia a los precios del cobre; y establecer límites para el gasto fiscal basados en los equilibrios monetarios e inflacionarios (Arenas y Guzmán, 2003; Velasco et al., 2010). Esta se verá complementada en 2006, con la Ley de Responsabilidad Fiscal, la que determina que el superávit estructural se destine al Fondo de Estabilización Económica y Social (una especie de caja de ahorro fiscal donde en tiempos de bonanza cíclica se gasta menos, para invertir dicho superávit en momentos de recesión) (Velasco et al., 2010).

En cuanto a la tarea de estimular los nuevos nichos de acumulación en los servicios públicos, se autoriza que la inversión de las AFP se realice en fondos internacionales de mayor riesgo (Stallings, 2001). Poco después, el margen de riesgo en la inversión de fondos previsionales se amplía al conceder al trabajador la decisión respecto al carácter del fondo de inversión de sus cotizaciones (donde el fondo A supone inversiones de mayor riesgo, y el fondo E las de menor riesgo) (Arenas, 2010). En salud se permite el subsidio fiscal a servicios privados al ampliarse el financiamiento del Plan de Acceso Universal con Garantías Explícitas (AUGE) (Gogna, 2004). En 2005 se crea el Crédito con Aval del Estado (CAE), el que licita la deuda de estudiantes de educación superior al capital financiero, donde el Estado hace de aval. Para incentivar a la banca a la entrega de créditos, se permite la venta de la deuda de estudiantes con baja proyección de ingresos al Estado (Ruiz y Boccardo, 2012).

Aunque la Concertación adopta la gestión democrática, persiste en ella la faceta subsidiaria. Sus políticas redistributivas no buscaban la provisión de mínimos universales, sino que amigar la carga social del Estado en medida de un esfuerzo constante por reducir el gasto fiscal. Para esto, se opta por estrategias como el subsidio de la iniciativa privada en materias como salud, educación y vivienda. En cuanto a la focalización del gasto social, se priorizan mecanismos de activación económica que apunten a una reducción de la actividad estatal en el futuro, por lo que destacan los créditos como el motor para una movilidad poblacional fiscalmente responsable (Ramirez y Barrera, 2016).

La idea que nos interesa aquí es la complementariedad de la subsidiariedad con el modelo neoliberal. Esta conexión analítica, a nuestro parecer, se hace posible mediante un nuevo tipo de contrato social fundamentado en la *activación*. La noción de activación implica un paradigma estatal que transfiere responsabilidades en la provisión social a los individuos, y donde sus medidas redistributivas actúan focalizadamente en los estratos más vulnerables, no para garantizar un mínimo de condiciones materiales, sino un mínimo de condiciones para el desarrollo económico autónomo de los individuos.

A nivel estadístico es comprobable el efecto de la focalización en los estratos más vulnerables y la reducción de la pobreza. Por ejemplo, si para 1990 había en Chile un 38,6% de pobreza, a finales de la década se disminuye a 20,6%. En el mismo período la pobreza extrema disminuyó de 12,9% al 5,7% (Garretón, 2012). Para el año 2000 el ingreso promedio mensual de los hogares del decil de menores ingresos aumentó en un 31% vía subsidios (Ottone y Pizarro, 2003). Este modelo de subsidio focalizado tenía como objetivo incorporar a un mayor sector de la población al proceso de modernización económica (Ffrench-Davis, 2003).

Aunque tanto el régimen militar como la Concertación siguen postulados similares en cuanto a la lógica subsidiaria y el abandono de los mecanismos redistributivos, para Castells (2005) constituyen modelos diferentes: el primero sería autoritario liberal excluyente, y el segundo democrático liberal incluyente. El modelo autoritario liberal excluyente considera la maximización del crecimiento económico como el medio para un mayor bienestar social, sin importar la distribución de dicho crecimiento. El crecimiento, por su parte, es complementado por el ejercicio autoritario del Estado, el que aplica su lógica subsidiaria financiando al sector empresarial (a través de las privatizaciones a bajo costo, la compra de la deuda, o los incentivos tributarios para una reinversión de las utilidades). El modelo democrático liberal incluyente entiende un desarrollo gestionado democráticamente, y aunque mantiene el fomento de los nichos mercantiles como modelo de desarrollo, implementa políticas públicas orientadas a la

inclusión de la población de menores ingresos en la actividad productiva, ya sea a través de subsidios correctivos o como promotor de la deuda como mecanismo para la movilidad social.

De esta forma el modelo del régimen dictatorial consideraba la maximización del crecimiento económico como el mecanismo idóneo para un mejoría generalizada del bienestar poblacional vía “derrame” (*trickle-down economics*)⁷, mientras que el modelo de la Concertación otorga importancia al efecto inclusivo de sus políticas y genera programas especiales para propiciar una mayor participación económica de los sectores vulnerables. Aunque la Concertación parece comprender que si bien el mercado es un asignador de recursos más eficiente que la redistribución a través de la recaudación tributaria, ve el Estado como el corrector de las externalidades mercantiles que impiden un funcionamiento óptimo de la competencia, y sobre todo, como el medio institucional para propiciar mayor competitividad a través de una activación económica de los sectores más rezagados.

Lo que es interesante para ambos casos, es que pareciera haber un vínculo entre el principio de subsidiariedad y el neoliberalismo a través de la categoría de la activación. Dado que nuestro interés recae en analizar el tipo de contrato que emerge del Estado subsidiario y los individuos en un contexto de neoliberalismo, es que pasaremos a exponer sobre el concepto de activación y como se conecta con el principio de subsidiariedad.

Conclusión: el Estado subsidiario y la categoría de activación

El principio de subsidiariedad en Chile ha adquirido una significación históricamente situada dentro del neoliberalismo. Esto es, aunque el principio de subsidiariedad posea una variedad de interpretaciones históricas, la lectura que se le ha dado a este principio en Chile se relaciona con la implementación de reformas de liberalización económica, creación de mercados de servicios públicos y reducción de los mecanismos redistributivos de la renta.

Ahora, dado que el neoliberalismo es un concepto amplio, analizaremos las *lógicas de activación* como la manifestación neoliberal de la subsidiariedad. Las lógicas de activación son caracterizadas como los mecanismos institucionales mediante los que se traspasan las funciones de provisión y responsabilidad social desde el Estado hacia los individuos. Las lógicas de activación tienen como principio subyacente que el bienestar social es, en primera instancia, responsabilidad individual antes que societal. Este planteamiento considera que el Estado no solo no debe propiciar mayor bienestar mediante mecanismos redistributivos, sino que en último término tiene que estimular un constante movimiento económico de los individuos al atribuirles la responsabilidad sobre sus condiciones materiales. Esta lógica puede evidenciarse en la célebre frase de Margaret Thatcher: “(...) ¿Quién es la sociedad? ¡No existe tal cosa! Hay hombres y mujeres individuales y hay familias y ningún gobierno puede hacer nada excepto a través de la gente, y la gente tiene que cuidarse primero a sí misma” (Thatcher, 1987, como aparece citada en Keay, 1987).

Dentro de las reformas sociales e institucionales en la Europa contemporánea ha predominado el paradigma de la activación, el que se ha categorizado con distintos términos: “del *welfare* al *workfare*” (Gueron & Pauly, 1991), “política social mercantil” (Homann & Pries, 1996), “la reforma productivista de los Estados de Bienestar”, y más consensuadamente, “del Estado de

7 Para mayor información sobre el debate respecto al *trickle-down* proporcionado (o no proporcionado) durante las décadas de 1980 y 1990, véase Hojman, D. E. (1996)

Bienestar activo al activador” (Watarai, 2012). Estas reformas institucionales han puesto el énfasis ya no en los derechos sociales, sino en los deberes de la ciudadanía como responsables del bienestar colectivo. De esta forma, los mecanismos de bienestar ya no son asignados siguiendo meros criterios de estatus social o de ingresos, sino también calificando la funcionalidad de los individuos a partir de su aporte socioeconómico. La lógica de activación apunta a movilizar, o moldear, individuos auto-responsables, involucrados en la competitividad mercantil y en un movimiento continuo por revalorizarse. La inclusión institucional pone el énfasis no en la vulnerabilidad de los ciudadanos asistidos por el Estado, sino en su voluntad por acceder a una mejor posición económica.

Aunque los teóricos han categorizado el cambio de paradigma desde el *bienestar* a la *activación* como un efecto de la predominancia antropológica del *homo economicus* (Dean, 1995; Walters, 1997), para Lessenich (2011), esta sería solo una parte del paradigma. Si bien las lógicas de activación se enmarcan dentro de una racionalidad que le da prevalencia al *homo economicus*, esta perspectiva complementa una racionalidad social que considera que cuando el individuo toma responsabilidad de sí mismo, en el fondo, toma responsabilidad de la sociedad como conjunto: el *homo economicus* reemplaza y supera al *homo socialis*.

En los paradigmas bienestaristas la tarea del Estado era hacer de los individuos ciudadanos a través de la provisión de una serie de derechos y deberes (Marshall 1963). Esta transformación de individuos a ciudadanos era responsabilidad pública, por lo que el bienestar y la calidad del “ser social” se le atribuía al aparato burocrático. Esto implicaba un Estado centrado en la promoción de lo social –construyendo viviendas, escuelas, obras públicas, mejorando la calidad de las instituciones, ampliando la red de asistencia social, entre otros– (Donzelot 1988). Dentro de este paradigma, aquello que no estaba provisto por el Estado (o provisto de manera insuficiente), se entendía como una carencia a ser cubierta a futuro por el sistema público, con lo que la expansión de la acción estatal se convirtió en un “principio permanente de auto-justificación política” (Ewald 1991: 210).

A finales del siglo XX, sin embargo, los paradigmas bienestaristas empiezan a considerar la sociedad como un subproducto de la calidad de su ciudadanía, y no a la inversa, por lo que se pone el enfoque no en los individuos como portadores de derechos sociales, sino más bien, como portadores de obligaciones sociales. La auto-responsabilización de su bienestar se traduciría en una responsabilidad por el bienestar colectivo (Lessenich, 2011). Este cambio de enfoque se enmarca en la tendencia de los aparatos burocráticos a ejercer formas de soberanía política que “totalizan a la vez que individualizan” (Gordon 1991: 3). La lógica de activación considera que los ciudadanos contribuyen a la sociedad en la medida que amplían su autonomía económica respecto a los mecanismos de asistencia social y los subsidios.

La lógica de activación, por otro lado, implica un doble movimiento. En primer lugar, se fomenta la movilización económica de la población a la par que se desmoviliza a la misma políticamente. La lógica de activación posee una faceta negativa y una positiva: la negativa desmoviliza políticamente a los organismos intermedios o individuales, y la positiva los moviliza económicamente. Estas dos facetas de la lógica de activación son identificables en la subsidiariedad guzmaniana, que consideraba que el movimiento de los organismos intermedios es legítimo en la medida que no se involucren en empresas que superen la mera consecución de sus intereses específicos y transaccionales.

El cambio de paradigma desde los modelos bienestaristas al Estado activador ha sido defendido desde la racionalidad económica que considera al Estado de Bienestar como un modelo de administración que fomenta una posición pasiva de la ciudadanía, y por tanto, que es contraproducente con las lógicas de crecimiento y escalación constantes que el desarrollo social requiere. La redistribución de la renta a través de mecanismos tributarios y la provisión de mínimos de seguridad social acarrean una lógica des-mercantilizadora, la que a largo plazo se vuelve insostenible para el desarrollo socioeconómico.

Otro punto interesante de las lógicas de activación es que, si bien la tendencia ha sido a movilizar económicamente a los estratos más vulnerables, últimamente se ha ampliado dicha lógica a todos los sectores de la sociedad: personas que cumplen labores de cuidado, a los pensionados, o a la población económicamente activa (estimulando su constante revalorización en tanto capital humano, con conceptos como la *educación continua*) (Walters 1997: 224).

A modo de síntesis, las lógicas de activación implican, en primera instancia, el traslado de la responsabilidad en la provisión social desde la sociedad (sea esta representada como el Estado, la economía nacional o los contribuyentes), hacia los individuos. Y en segunda instancia, la efectuación de este traslado a través del subsidio a la iniciativa privada, o el estímulo a la responsabilidad individual. Para Giddens (1998) el nuevo paradigma activador (o aquel que denominó como Estado positivo de bienestar, o Estado social inversor) no implica una reducción de la tarea política de los gobiernos, al contrario, el rol de los gobiernos se vuelve esencial, puesto que tienen el deber de aplicar reformas sociales capaces de empoderar económicamente a la población, al mismo tiempo que procurar un comportamiento individual proactivo, planificador y prudente. Al mismo tiempo, el paradigma activador implica un cambio temporal en el cultivo de las capacidades individuales: “El cultivo del potencial humano debería, en la medida de lo posible, sustituir la redistribución “a posteriori” (Giddens 1998: 101).

El principio de subsidiariedad en Chile, enmarcado dentro de las lógicas de activación, ha redefinido profundamente la relación entre el Estado y los individuos. Al priorizar la responsabilidad individual en la provisión social, se ha trasladado las cargas económicas desde el aparato estatal hacia las personas. Esta transformación plantea preguntas sobre la sostenibilidad de un modelo que desincentiva la redistribución y minimiza la responsabilidad pública en pos de la eficiencia económica. Este análisis resalta la necesidad de un debate continuo que considere el equilibrio entre la autonomía individual y la cohesión social como pilares fundamentales para el desarrollo de un contrato social más inclusivo y equitativo. Se torna necesario seguir ahondando en las ventajas y puntos críticos del Estado subsidiario para nuestro próximo desarrollo institucional.

Referencias bibliográficas

Arenas, A. (2010) Historia de la Reforma Previsional Chilena: Una experiencia exitosa de política pública en democracia. Organización Internacional del Trabajo. Disponible en: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@sro-santiago/documents/publication/wcms_178562.pdf

Aristóteles, 2006. La Política, Editores Mexicanos Unidos.

Baño, R. y Faletto E. (1999) Transformaciones sociales y económicas en América Latina. Cuadernos del Departamento de Sociología, Universidad de Chile.

Biblioteca del Congreso Nacional (2011) Historia de Ley del Constitución Política de la República de Chile Artículo 19 N° 20 Derecho a la igual repartición de los tributos y demás cargas públicas. Disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/32573/1/HЛАrt19N_20CPR.pdf

Bravo Lira, B. (1995). Del estado modernizador al estado subsidiario trayectoria institucional de Chile 1891-1995. Revista De Estudios Histórico-Jurídicos, (17). Recuperado a partir de <https://www.rehj.cl/index.php/rehj/article/view/224>

Canales, M. (2022) La pregunta de octubre. LOM Ediciones.

Pardo-Carvallo, F. (2023). Subsidiariedad neoliberal: revisión crítica del principio de subsidiariedad desde el caso chileno. Revista Estudiantil Latinoamericana De Ciencias Sociales , 11(19). <https://doi.org/10.18504/r11119-001-2023>

Castells, M. (2005): Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial.. Fondo de Cultura Económica.

Cavarozzi, M., Cleaves, P., Garretón, M. A., & Hartlyn, J. (Coords.). (2022). La matriz sociopolítica en América Latina. Análisis comparativo de Argentina, Brasil, Chile, México y Perú. Santiago, Chile: LOM Ediciones.

Convención Constitucional (12 de Abril de 2022) ¿Qué significa que Chile sea un Estado social y democrático derecho? https://www.chileconvencion.cl/news_cconstitucional/que-significa-que-chile-sea-un-estado-social-y-democratico-de-derecho%EF%BF%BC/

Correa Sutil, S. (2004) Con las riendas del poder. La derecha chilena en el siglo XX. Santiago: Editorial Sudamericana,

Cristi, R., Ruiz-Tagle P. (2006) La República en Chile. Teoría y práctica del Constitucionalismo Republicano, LOM Ediciones.

Dean, M. (1995). Governing the unemployed self in an active society. *Economy and Society*, 24(4), 559–583. <https://doi.org/10.1080/03085149500000025>

Donzelot, J. (1988). The promotion of the social. *Economy and Society*, 17(3), 395–427. <https://doi.org/10.1080/03085148800000016>

Ewald, F. (1991). Insurance and Risk. En: Graham Burchell, Colin Gordon and Peter Miller (eds) *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Chicago University Press.

Fazio H. y Parada M. (2010) Veinte años de política económica de la Concertación. LOM Ediciones.

Ffrench-Davis, R. (2003) Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de política económica en Chile. CEPAL. Disponible en: https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3100_1.pdf

Garreton, M. A. (2012). Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: los gobiernos de la Concertación en Chile 1990-2010. CLACSO.

Giddens, Anthony. (1998). *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.

Gogna, M. (2004) Las reformas en el sector salud en la Argentina y Chile. Oportunidades y obstáculos para la promoción de la salud sexual y reproductiva. Ediciones CEDES.

Gonzalez Cuevas, P. (2000): Carlismo y contrarrevolución en la España Contemporánea. . Revistar Ayer, Vol 38 (2), 211-231 Disponible en: <https://www.revistasmarcialpons.es/revis-taayer/issue/view/ayer-38>

Gordon, C. (1991). Governmental Rationality: An Introduction, En Graham Burchell, Colin Gordon and Peter Miller (eds): The Foucault Effect:Studies in Governmentality. Chicago University Press.

Gueron, M. J. & Pauly E., (1991) From Welfare to Work. Russell Sage Foundation.

Harvey, D. (2007) Breve historia del neoliberalismo. Akal ediciones.

Hobbes, Thomas (1985) Leviathan, Penguin classics

Hojman, D. E. (1996). Poverty and Inequality in Chile: Are Democratic Politics and Neoliberal Economics Good for You? Journal of Interamerican Studies and World Affairs, 38(2–3), 73–96. doi:10.2307/166361

Iturriaga Hidalgo, D. (2018).El Estado desarrollista y su implementación en Chile. Disponible en <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/183933>

Keay, D. (1987). Margaret Thatcher interview, “aids, education and the year 2000!” Woman’s Own. Disponible en: <https://www.margaretthatcher.org/document/106689>

Larraín, Felipe y Rodrigo Vergara. (2001) “Un cuarto de siglo de reformas fiscales”. En Larraín, Felipe y Rodrigo Vergara (editores): La transformación económica de Chile. Centro de Estudios Públicos.

Larrañaga, O. (2010). El estado bienestar en Chile: 1925-2010, en Ricardo Lagos (ed): Chile en el Bicentenario (en prensa).

Lessenich, S. (2011) Constructing the Socialized Self: Mobilization and Control in the Active Society. En: Bröckling, U., Krasmann S.y Lemke, T., Governmentality, 312–328, Routledge.

Mangas, A. (1992) “El Tratado de Unión Europea: análisis de su estructura general”, en Gaceta Jurídica Europea de la CE. y de la Competencia, D-17, Salamanca.

Marshall, Thomas H. (1963) Citizenship and Social Class, En: Sociology at the Crossroads and Other Essays, pp. 67–127, Heinemann.

Marx, K. (1982) Introducción general a la crítica de la economía política. José Aricó (trad.). Siglo XXI editores. [Texto originalmente publicado en 1857] Disponible en: <https://www.marxists.org/espanol/tematica/cuadernos-pyp/Cuadernos-PyP-1.pdf>

Mizala, A. y Romaguera P. (2003) Regulación, incentivos y remuneraciones de los profesores en Chile. En Cox, C. (ed.): Políticas educacionales en el cambio de siglo: la reforma del sistema escolar en Chile. Editorial Universitaria

Nehme, K. (2014) El principio de subsidiariedad en la constitución política de la república y su aplicación en materia de derechos sociales [Trabajo de Memoria 3, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso]. Disponible en: http://opac.pucv.cl/pucv_txt/txt-3500/UCC3776_01.pdf

Ottone, E. y Pizarro, C. (2003) Osadía de la prudencia: un nuevo sentido del progreso. Fondo de Cultura Económica.

Ponce Lara, Camila. (2023). Nuevas generaciones y líderes al poder: desde el movimiento estudiantil de 2011 al primer gobierno del Frente Amplio en 2022. Iberoamericana. XXIII. 59-79. <https://doi.org/10.18441/ibam.23.2023.82.59-79>

Ramírez G. y Barrera J. (2016) La subsidiariedad en los programas de gobierno de la Concertación. En En Arquero & Iriartes (eds.): Subsidiariedad en Chile. Justicia y Libertad. Instituto Res Pública. Disponible en: <https://www.fjguzman.cl/wp-content/uploads/2020/07/6-may-16-Libro-Subsidiariedad-v.-jacosta.pdf>

Rojas-Casimiro , M., Ruiz Rodríguez , L. M., & Toro Monroy, P. (2022) La progresión de los clivajes en el sistema de partidos chileno. Revista Notas Históricas Y Geográficas, 1(30), 224–250. Recuperado a partir de <https://www.revistanotashistoricasygeograficas.cl/index.php/nhyg/article/view/510>

Ruiz C. (2012) “El fin de los silencios de la transición chilena”. Editorial Debates y Combates

Ruiz C. & Boccardo, G (2014) Los chilenos bajo el neoliberalismo. Clases y conflicto social. Fundación Nodo XXI. Ediciones El Desconcierto. Disponible en: <https://www.nodoxxi.cl/wp-content/uploads/2014/12/Los-chilenos-bajo-el-neoliberalismo.-Clases-y-Conflicto-Social-2a-ed..pdf>

Ruiz Contardo, E. (1995) Chile: ¿Un camino “democrático” antipopular? En González Casanova, P. y Roitman M. (coords.): La democracia en América Latina. Actualidad y perspectivas. UNAM-La Jornada.

Ruiz, C., & Caviedes, S. (2020). El Estado del “capitalismo de servicio público” ante la pandemia. Anales De La Universidad De Chile, (17), pp. 35–56. <https://doi.org/10.5354/0717-8883.2020.58891>

Stallings, B. (2001) “Las reformas estructurales y el desempeño socioeconómico”. En Ffrench-Davis, R. y Stallings B. (eds.): Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973. Cepal-LOM Ediciones.

Sumo Pontífice Pio XI (1931) Quadragesimo Anno del Sumo Pontífice Pío XI sobre la restauración del orden social en perfecta conformidad con la ley evangélica al celebrarse el 40º aniversario de la encíclica “*rerum novarum*” de León XIII. Disponible en: https://www.vatican.va/content/pius-xi/es/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html

Velasco, A, Arenas A., Rodríguez J., Jorratt M. y Gamboni C. (2010) “El enfoque de balance estructural en la política fiscal en Chile: Resultados, metodología y aplicación al período 2006-2009”. En Serie Estudios de Finanzas Públicas, Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, 15.

Waissbluth, M. La Reforma del Estado en Chile 1990-2005 (2005) Diagnóstico y propuestas de futuro (Del Balance del Terror al Consenso Promisorio). En: Serie Gestión, Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile, 76.

Walters, W. (1997). The ‘Active Society’: new designs for social policy. *Policy & Politics*, 25(3), 221-234. Retrieved Dec 10, 2024, from <https://doi.org/10.1332/030557397782453264>

Watarai, T. (2012). Integration through activation? Unfolding paradox for mobilizing will to self-help. *Journal of Comparative Social Work*, 7(2), 143–158. <https://doi.org/10.31265/jcsw.v7i2.87>