

LAS FRONTERAS DEL ESTADO Y DE LA SOCIEDAD CIVIL

Octavio Arizmendi Posada

Presidente de la Asociación de Amigos de la Universidad
de la Sabana. Profesor de Ciencia Política en la Facultad
de Derecho de la misma Universidad

Introducción

Se afirma con frecuencia que el gran debate de estos años finales del siglo XX es el de cuáles deben ser las fronteras entre el Estado y la Sociedad Civil y sus respectivas misiones, y que las sociedades que encuentren la fórmula más eficiente están llamadas a lograr un mayor progreso.

Primero debemos recordar dos de las acepciones de la palabra “Estado”: mirando desde fuera se denomina Estado a la comunidad política soberana, esto es, con capacidad de autodeterminación. Así se dice, por ejemplo, que existan 19 Estados que hablan español en América. La segunda acepción es la que surge de la observación del Estado desde dentro: una forma de organización social que ejerce el poder político y el monopolio de la fuerza en una comunidad soberana, a través de un conjunto de instituciones que constituyen el sector público y que se diferencian del conjunto de personas, familias e instituciones privadas que forman la sociedad civil (sector privado).

La pregunta pertinente sería: ¿dentro de cada comunidad soberana, cuáles son los criterios para establecer las fronteras entre el Estado y la Sociedad Civil? O dicho de otra forma: ¿del sector estatal y del sector privado? Por supuesto esas fronteras no son las mis-

mas en todas las épocas ni en todas partes: son fronteras móviles. Aquí nos interesa buscar el criterio de validez permanente para trazarlas, si lo hay.

En el mundo se han ofrecido varias respuestas distintas a la cuestión que encabeza este artículo:

1) Para el liberalismo del siglo XIX el papel del Estado debía ser el mínimo en lo económico, el Estado era más un espectador que un actor en la vida económica. Sus lemas fueron “dejar hacer y dejar pasar” y “El mejor gobierno es el que gobierna menos”. Se le asignó un mínimo papel y a ello correspondió un mínimo tamaño. Se afirmaba que la economía era una parcela de la naturaleza, regida por “leyes naturales” como la “selección natural” o supervivencia del más fuerte, la de que el Estado no debía interferir en el funcionamiento “natural” o la mano invisible de la economía. Sobre estas premisas se desarrolló el “capitalismo salvaje” y la cuestión social que generó la reacción socialista y el comunismo, por una parte y la moderna Doctrina Social de la Iglesia a partir de la Encíclica *Rerum Novarum* en 1891.

2) Para el comunismo, el Estado no tiene límites para su intervención, porque entre la sociedad y el Estado no hay fronteras: la sociedad civil es apéndice del Estado y éste lo es del partido único.

3) Para la ideología social-demócrata o socialista-democrática, la respuesta es: “Debe haber tanta acción del Estado en todos los campos como sea posible, para fomentar la igualdad social y sólo la iniciativa y acción privada de los ciudadanos, -fuente de desigualdad-, que sea estrictamente necesaria”. Practicaron esas tesis los laboristas británicos y demás partidos social-demócratas en Europa y del mundo. Para esta ideología el Estado debe tener la dirección central y planificada de toda la economía. Un Plan Nacional de Desarrollo obligatorio para el sector público e indicativo para el sector privado es una de sus herramientas principales de dirección económica. El Estado debe ser el dueño de las principales empresas por razones estratégicas y políticas: para evitar la concentra-

ción del poder económico en grupos privados nacionales o extranjeros, lo cual sería “peligroso” para el ejercicio de la soberanía del Estado. En otras palabras, se supone que es mejor que las grandes empresas y conglomerados sean dirigidas por funcionarios nombrados por cada gobierno entre sus militantes y benefactores que la alternativa privada.

En Latinoamérica también se dio esa curiosa simbiosis entre la ideología social-demócrata o socialista y la filosofía política liberal. Esta simbiosis inspiró la aparición del Estado- benefactor que incluye el Estado-educador, el Estado-empresario, el Estado-asegurador social, el Estado controlador de la actividad privada, etc. En lo económico dicha ideología propugna una economía mixta de fuerte presencia del Estado en la producción de bienes y servicios a través de empresas estatales o mixtas y una rigurosa intervención del Estado en la vida económica, social y cultural.

4) La cuarta respuesta fue ésta: “Debe haber tanta libertad de los particulares y de las comunidades menores como sea posible y tanta intervención del Estado como sea necesaria para el bien común”¹. Este es el principio en que se inspiró el modelo de “Economía Social de Mercado” que los gobiernos social cristianos aplicaron en la República Federal de Alemania en la posguerra. Este modelo ayudó parcialmente a generar el crecimiento económico de Alemania en Europa, pero no tuvo mayor efecto de imitación fuera de Alemania Federal.

En la Europa posterior a la Segunda Guerra Mundial, ante la ruina general de las economías, se abrieron paso dos modelos que asignaban al Estado el papel principal: el modelo comunista en Europa Oriental y la URSS y el modelo fuertemente intervencionista pero no monopolizador de la economía en Europa Occidental.

Lo que ocurre en el mundo de hoy es que, como resultado de los fracasos de los modelos estatistas, hay un movimiento de des-

1 Messner Johannes. *La Cuestión Social*. Madrid, Rialp, 1976, págs. 362 y ss.

estatización para reducir la presencia del Estado en la vida social y económica a través de la privatización de las empresas y de los servicios sociales estatales, la delegación de funciones y la desregulación de la economía y se busca afanosamente el criterio para demarcar las fronteras entre el Estado y la sociedad civil, compuesta por ciudadanos y comunidades menores naturales, como el municipio y la región y comunidades voluntarias como las sociedades de carácter económico y las sociedades de personas.

1. El principio de subsidiariedad

El llamado “principio de subsidiariedad” es un principio de Derecho Natural -y por ende fundado en la razón y la justicia- y es uno de los de mayor importancia en la Doctrina Social de la Iglesia Católica como intentaré demostrar, a lo largo de los 100 años transcurridos entre la Encíclica *Rerum Novarum* de León XIII en 1891 y la *Centesimus Annus* de Juan Pablo II, en 1991.

Si bien es cierto que la Doctrina Social de la Iglesia no ofrece modelos económicos concretos, sino criterios y directrices generales sobre el orden económico para que éste sea palanca del bien común y para que la economía esté al servicio de todos los hombres y no al revés, la verdad es que desde antes de la primera Encíclica sobre temas sociales en los tiempos modernos (*Rerum Novarum* en 1891), ya uno de los precursores de la misma, Wilhelm Ketteler, Obispo de Magnucia, acuñó el principio de subsidiariedad según el cual (el pueblo) “tiene el derecho a procurar por sí mismo, en su casa, en su unidad, en su patria, lo que puede hacer por sí mismo. Esto no es compatible en modo alguno con el principio de poder estatal centralizado...” y “El derecho del Estado a intervenir en la familia y del que no debe abusar, yo lo llamaría “derecho subsidiario”².

Vamos a ver en este ensayo el desarrollo de dicho principio a lo largo de un siglo de encíclicas sociales y sus aplicaciones a las

² Ketteler Wilhelm. *Escritos*, I, 403; II, 21, 162. Citado por Joseph Hoffner en *Doctrina Social Cristiana*, Madrid, Rialp, 1964, pág. 51.

relaciones entre Estado y sociedad civil, las relaciones entre los niveles superiores del Estado y las autoridades estatales de nivel regional y local; las relaciones entre los estados nacionales y las comunidades multi-nacionales y entre los organismos multilaterales de diversa órbita. También veremos la posible futura aplicación del mismo principio a las relaciones entre los estados nacionales y un posible gobierno de orden mundial constituido por consentimiento de los estados nacionales soberanos, para asegurar la paz, proscribir la guerra como medio de resolver conflictos y asegurar la supervivencia de la humanidad ante los desafíos del planeta, de lo cual es ya una figura la Organización de las Naciones Unidas y sus organismos especializados, de lo cual trata la Encíclica *Pacem in Terris* de Juan XXIII en 1961.

2. El Estado, las personas y familias

En la Encíclica *Rerum Novarum* de León XIII en 1891 se dice:

“El Estado no debe absorber ni al ciudadano ni a la familia; es justo que al ciudadano y a la familia, se les deje la facultad de obrar con libertad en todo aquello que, salvo el bien común y sin perjuicio de nadie, se puede hacer”.

“Deben, sin embargo, los que gobiernan, proteger la comunidad y los individuos que la forman. Deben proteger la comunidad, porque a los gobiernos, les ha confiado la naturaleza, la conservación de la comunidad de tal manera, que esta protección o custodia del público bienestar es, no sólo la ley suprema, sino el fin único, la razón total de la soberanía que ejercen; y deben proteger a los individuos o partes de la sociedad, porque la filosofía, igualmente que la fe cristiana, convienen en que la administración de la cosa pública es por su naturaleza ordenada no a la utilidad de los que la ejercen, sino a la de aquellos sobre quienes se ejerce”³.

¿Y hasta dónde debe llegar la intervención del Estado en estas materias? Veámoslo:

3 León XIII. *Rerum Novarum*, 1891, n.55.

“En todos estos casos, claro es que se debe aplicar aunque dentro de ciertos límites, la fuerza y autoridad de las leyes. Los límites los determina el fin mismo, por el cual se apela al auxilio de las leyes, es decir, que no deben éstas abarcar más y extenderse a más de lo que demanda el remedio de estos males o la necesidad de evitarlos”⁴.

3. El principio de subsidiariedad de las comunidades mayores respecto de las menores

Cuarenta años más tarde, el Papa Pío XI escribía en la Encíclica *Quadragesimo Anno* una nueva formulación del principio de subsidiariedad.

“Todo influjo social debe por naturaleza prestar auxilio a los miembros del cuerpo social, nunca absorberlos y destruirlos. Conviene que la autoridad pública suprema deje a las sociedades inferiores tratar por sí mismas los cuidados de menor importancia, que de otro modo le sería grandísimo impedimento para cumplir con mayor libertad, firmeza y eficacia lo que a ella sólo corresponde, ya que sólo ella puede realizarlo, a saber: dirigir, vigilar, urgir, castigar, según los casos y la necesidad lo exijan. Por tanto tengan bien entendido esto los que gobiernan: cuanto más vigorosamente reine el orden jerárquico entre las diversas asociaciones, quedando en pie este principio de función supletiva del Estado, tanto más firme será la autoridad y el poder social, y tanto más próspera y feliz condición del Estado”⁵.

Aquí tenemos otra formulación del mismo principio pero referido al criterio que debe presidir la repartición de funciones y tareas entre las comunidades mayores y menores: “No debe hacer la comunidad política de orden superior lo que puede hacer bien la comunidad política del orden inferior”. Este principio debería aplicarse a la reforma del Estado en cuanto criterio de distribución de funciones y órbitas de autonomía. Aquí se ve que el principio de

4 Ibidem. n. 56.

5 Pio XI. *Quadragesimo Anno*, n. 80.

subsidiariedad en esta segunda formulación sirve de fundamento a los procesos de desconcentración y descentralización del poder.

En la misma Encíclica *Quadragesimo Anno*, publicada en 1931, hay una consideración muy interesante y de gran actualidad, referida a la economía de libre competencia:

“Pero la libre concurrencia aún cuando, encerrada dentro de ciertos límites, es justa y, sin duda útil, no puede ser en modo alguno la norma reguladora de la vida económica; y lo probó demasiado la experiencia cuando se llevó a la práctica la orientación del viciado espíritu individualista. Es, pues, completamente necesario que se reduzca y se sujete de nuevo la economía a un verdadero y eficaz principio directivo. La prepotencia económica que ha sustituido recientemente a la libre concurrencia, mucho menos puede servir para ese fin; ya que, inmoderada y violenta, para ser útil a los hombres necesita de un freno enérgico y una dirección sabia; pues, por sí misma, no puede enfrentarse ni regirse”⁶.

4. El principio de la subsidiariedad en la comunidad internacional

Cambian los tiempos y nuevos problemas surgen: el desarrollo de las comunicaciones y del comercio internacional hacen posible la integración de los mercados y de los sistemas políticos en búsqueda de economía y “espacios políticos de escala”. Surgen organismos de carácter mundial como la Organización de las Naciones Unidas, germen de un futuro gobierno mundial como lo propuso el Papa Juan XXIII en su Encíclica *Pacem in Terris* en 1961:

“Además si como en cada nación es menester que las relaciones que median entre la autoridad pública y ciudadanos, las familias y las asociaciones intermedias se rijan y moderen con el principio de subsidiariedad, con el mismo principio es razonable que se compongan las relaciones que median entre la autoridad pública mundial y las autoridades públicas de cada nación. A esta autoridad mundial corresponde exami-

6 Ibidem, n. 89.

nar y dirigir aquellos problemas que plantea el bien común universal en el orden económico, social, político o cultural, los cuales siendo, por su gravedad suma, de una extensión muy grande y de una urgencia inmediata, se consideran superiores a la posibilidad que los jefes de cada comunidad política tienen para resolver eficazmente”.

“No le toca a esta autoridad mundial ni limitar ni avocar a sí lo que le toca al poder público de cada nación. Por el contrario, es menester procurar que en todo el mundo se cree el clima en el cual no sólo el poder público sino los individuos y las sociedades intermedias puedan con mayor seguridad conseguir sus fines, cumplir sus deberes y reclamar sus derechos”⁷.

En síntesis, el principio de subsidiariedad da el criterio claro para establecer las funciones de las diversas comunidades políticas integradas en una comunidad de Estados, una confederación o una asociación de ellos: “No debe hacer la comunidad internacional lo que sus miembros pueden hacer”.

La alusión del Papa Juan XXIII a un gobierno mundial se refiere a una propuesta del mismo documento -la primera que existe en la Doctrina Social de la Iglesia- aunque sea de carácter futurista:

“Como hoy el bien común de todas las naciones propone cuestiones que interesan a todos los pueblos y como semejantes cuestiones solamente puede afrontarlas una autoridad pública, cuyo poder, forma e instrumentos sean suficientemente amplios y cuya acción se extiende a todo el orbe de la tierra, resulta que, por exigencia del mismo orden moral, es menester constituir una autoridad pública sobre un plano mundial”⁸.

5. La subsidiariedad del Estado frente a la Sociedad Civil

En la Encíclica *Centesimus Annus*, con motivo de los cien años de la *Rerum Novarum*, Su Santidad Juan Pablo II se ocupó del principio de subsidiariedad para definir las fronteras entre el Estado y la sociedad civil integrada por comunidades menores (naturales

7 Juan XXIII. *Pacem in Terris*, 1961, n. 140.

8 Juan XXIII. Op. Cit., n. 141.

como la familia, la comunidad local o regional o voluntarias como las asociaciones, sociedades económicas, cooperativas, etc). Deja claro que el principio de la acción supletoria y subsidiaria del Estado en los campos que le son propios e indispensables para la realización del bien común, entre cuyos elementos constitutivos están la justicia social, la libertad, la seguridad, la paz, la solidaridad, por lo cual son objetivos permanentes del Estado que ha de invertir tanto cuanto sea necesario en su búsqueda. En el campo de la Economía no siempre la intervención debe ser permanente. En ocasiones es preferible que sea una función suplente y transitoria. Veamos lo que dice:

“Estas consideraciones generales se reflejan también sobre el papel del Estado en el sector de la economía. La actividad económica, en particular la economía de mercado, no puede desenvolverse en medio de un vacío institucional, jurídico y político. Por el contrario, supone una seguridad que garantiza la libertad individual y la propiedad, además de un sistema monetario estable y servicios públicos eficientes. La primera incumbencia del Estado, es pues, la de garantizar esa seguridad, de manera que quien trabaja y produce puede gozar de los frutos de su trabajo y, por tanto, se sienta estimulado a realizarlo eficiente y honestamente. La falta de seguridad, junto con la corrupción de los poderes públicos y la proliferación de fuentes impropias de enriquecimiento y de beneficios fáciles, basados en actividades ilegales y puramente especulativas, es uno de los obstáculos principales para el desarrollo y para el orden económico”.

“Otra incumbencia del Estado es la de vigilar y encauzar el ejercicio de los derechos humanos en el sector económico; pero en este campo la primera responsabilidad no es del Estado, sino de cada persona y de los diversos grupos y asociaciones en que se articula la sociedad. El Estado no podría asegurar directamente el derecho a un puesto de trabajo de todos los ciudadanos, sin estructurar rígidamente toda la vida económica y sofocar la libre iniciativa de los individuos. Lo cual, sin embargo, no significa que el Estado no tenga ninguna competencia en este ámbito, como han afirmado quienes propugnan la ausencia de regla en la esfera económica. Es más, el Estado tiene el deber de secundar la actividad de

las empresas, creando condiciones que aseguren oportunidades de trabajo estimulándola donde sea suficiente sosteniéndola en momentos de crisis”.

“El Estado tiene, además, el derecho a intervenir cuando situaciones particulares de monopolio creen rémora u obstáculos al desarrollo. Pero, aparte de estas incumbencias de armonización y dirección del desarrollo, el Estado puede ejercer funciones de suplencia en situaciones excepcionales, cuando sectores sociales o sistemas de empresas, demasiado débiles o en vías de formación, sean inadecuados para su cometido. Tales intervenciones de suplencia, justificadas por razones urgentes que atañen al bien común, en la medida de lo posible deben ser limitadas temporalmente, para no privar establemente de sus competencias a dichos sectores sociales y sistemas de empresas y para no ampliar excesivamente el ámbito de intervención estatal de manera perjudicial para la libertad tanto económica como civil”.

“En los últimos años ha tenido lugar una vasta ampliación de este tipo de intervención, que ha llegado a constituir en cierto modo un Estado de índole nueva: el “Estado del bienestar”. Esta evolución se ha dado en algunos Estados para responder de manera más adecuada a muchas necesidades y carencias tratando de remediar formas de pobreza y de privación indignas de la persona humana. No obstante, no han faltado excesos y abusos que, especialmente en los años más recientes, han provocado algunas críticas a ese Estado del bienestar, calificado como “Estado asistencial”. Deficiencias y abusos del mismo derivan de una inadecuada comprensión de los deberes propios del Estado. En este ámbito también debe ser respetado el principio de subsidiariedad. *Una estructura social de orden superior no debe interferir en la vida interna de un grupo social de orden inferior, privándola de sus competencias, sino que más bien debe sostenerla en caso de necesidad y ayudarla a coordinar su acción con la de los demás componentes sociales, con miras al bien común*”.

“Al intervenir directamente y quitar responsabilidad a la sociedad, el Estado-asistencial provoca la pérdida de energías humanas y el aumento exagerado de los aparatos públicos, dominados por lógicas burocráticas más que por la preocupación de servir a los usuarios, con enorme crecimiento de los gastos. Efectivamente, parece que conoce mejor las necesidades y logra satisfacerlas de modo más adecuado quien está próximo a

ellas o quien está cerca del necesitado. Además, un cierto tipo de necesidades requiere con frecuencia una respuesta que no sea sólo material, sino que sepa descubrir su exigencia humana más profunda. Conviene pensar también en la situación de los prófugos y emigrantes, de los ancianos y enfermos y en todos los demás casos, necesitados de asistencia, como es el de los drogadictos: personas todas ellas que pueden ser ayudadas de manera eficaz solamente por quien les ofrece aparte de los cuidados necesarios, un apoyo sinceramente fraterno”⁹.

Como se ve, el Papa Juan Pablo II distingue entre las funciones fundamentales e indelegables, como por ejemplo mantener en funcionamiento los organismos del Estado, la paz interior, la seguridad de las fronteras, la prestación de la justicia, el orden público; las funciones de ayudar a los particulares a realizar lo que les corresponde, pero que no siempre pueden hacer sin la ayuda del Estado (función subsidiaria o ayuda) y la función de sustituir a los particulares transitoriamente (función suplente o supletoria).

6. Doctrina Social de la Iglesia Católica y Neoliberalismo Económico.

El Neoliberalismo Económico pretende ser un modelo económico independiente del liberalismo económico clásico aunque inspirado en sus valores a través de sus fuentes próximas: Von Hayek, Von Mises, Escuela de Viena, Escuela de Chicago, etc., que están enraizados en la concepción económica liberal clásica e individualista, que confía en la mano invisible que conduce al progreso indefinido mediante las fuerzas del mercado, como principal mecanismo ordenador de la economía, en lugar de la dirección central de la economía ejercida por el Estado a través de la planeación centralizada, la reglamentación legal de los sectores estratégicos de la economía, la inversión estatal en sectores claves, y todo lo que ha constituido el aparato del socialismo democrático y del li-

⁹ Juan Pablo II. *Centesimus Annus*, 1991, n. 48 y ss.

beralismo social-demócrata en el mundo no comunista (Estado educador, Estado médico, Estado recreador, Estado banquero, Estado asegurador, Estado productor, distribuidor, etc).

El neoliberalismo propone reducir el tamaño y el papel del Estado en la dirección de la economía y la limitación de su acción a las funciones fundamentales no delegables, y mantener el mercado funcionando a través de los siguientes instrumentos:

1. Liberación de controles de la economía doméstica.
2. Apertura económica externa.
3. Eliminación del proteccionismo e introducción de la competencia externa.
4. Desestatización y privatización de empresas públicas.
5. Privatización de servicios públicos y sociales.
6. Desregulación.
7. Retiro del Estado de sectores que deben ser manejados por particulares (investigación científica, capacitación laboral, seguridad social, educación estatal, construcción de vivienda, etc) y su sustitución por subsidios directos a los grupos sociales de bajos ingresos.
8. Eliminación de barreras a la inversión extranjera y a la salida libre de capitales y utilidades.
9. Eliminación de subsidios, de precios de sustentación a productos agrícolas, eliminar exenciones de

impuestos a ciertos sectores como el agropecuario y permitir la libre importación de alimentos para abatarlos y reducir la tasa de inflación.

10. Legislación y acción antimonopolística en cualquier sector de la economía.

La historia del Neoliberalismo Económico arranca en la segunda posguerra aunque el nombre había sido adoptado en reunión de los economistas precursores de dicha escuela en París en 1939.

Es claro que el modelo económico neoliberal adhiere al principio de subsidiariedad del Estado pero no por eso deja de estar influenciado por la filosofía liberal individualista. Por otra parte, desde los años de la posguerra el Partido Social Cristiano, de la República Federal Alemana, que, como otros partidos demócrata-cristianos y partidos conservadores, en diversas latitudes se inspiran en la Doctrina Social de la Iglesia, al menos parcialmente, elaboró el modelo de “Economía Social de Mercado” que pretende aplicar el principio de subsidiariedad en lo relativo al papel del Estado y de la sociedad civil en cuanto al crecimiento económico, con una concepción en la que predominan los aspectos sociales de la economía sobre sus aspectos individuales, como por ejemplo, la legislación y acción antimonopolística, el papel del Estado como promotor y colaborador de la actividad económica de los particulares, el papel redistribuidor del Estado a través del sistema tributario, la política de gasto social, la política de difusión de la propiedad privada en todas sus formas, la participación de los trabajadores en diversos planos de la vida de la empresa, la lucha por la estabilidad monetaria, etc. El Neoliberalismo Económico comparte varios de estos objetivos.

El Papa Pablo VI en su carta *Octogésima Adveniens* de 1971, con motivo de los ochenta años de la *Rerum Novarum* expresó lo siguiente acerca de la renovación de la ideología liberal:

“La ideología liberal”

“Por otra parte, se asiste a una renovación de la ideología liberal. Esta corriente se afirma, sea en nombre de la eficacia económica, sea para defender al individuo contra el dominio cada vez más invadente de las organizaciones, sea contra las tendencias totalitarias de los poderes políticos. Ciertamente hay que mantener y desarrollar la iniciativa personal. ¿Los Cristianos que se comprometen en esta línea no tienden a su vez a idealizar el liberalismo que se convierte entonces en una proclamación a favor de la libertad? Ellos querrían un modelo nuevo, más adaptado a las condiciones actuales, olvidando fácilmente que en su raíz misma el liberalismo filosófico es una afirmación errónea de la autonomía del individuo en su actividad, sus motivaciones, el ejercicio de su libertad. Es decir, ideología liberal requiere por su parte un atento discernimiento”.

“En este acercamiento renovado de las diversas ideologías, el cristiano sacará de las fuentes de su fe y de las enseñanzas de la iglesia los principios y las normas oportunas para evitarse dejarse seducir, y después encerrar en un sistema cuyos límites y totalitarismo corren el riesgo de aparecer ante él demasiado tarde si no los percibe en sus raíces. Por encima de todo sistema, sin omitir por ello el compromiso concreto al servicio de sus hermanos, afirmará, en el seno mismo de sus opciones, lo específico de la aportación cristiana para una transformación positiva de la sociedad”¹⁰.

¹⁰ Pablo VI. *Octogesima Adveniens*, 1971, n. 35.