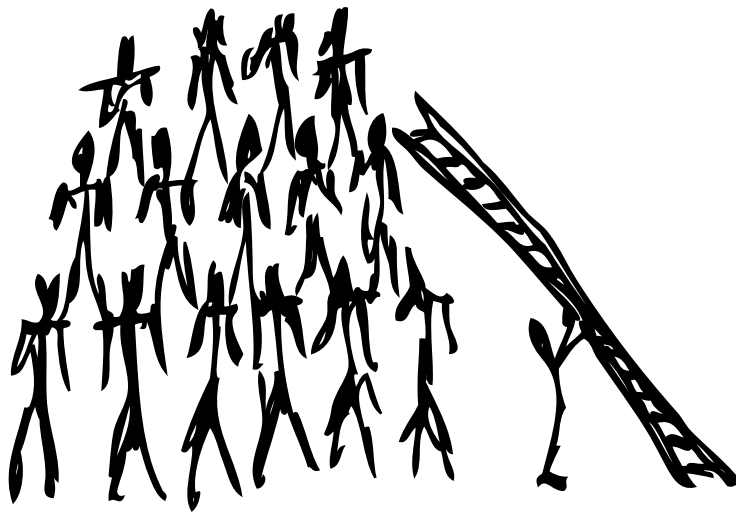


El Principio de subsidiariedad *en el federalismo mexicano*

(primera parte)

Joel Mendoza Ruiz



Concepto general de subsidiariedad

El término subsidiariedad proviene del latín *subsidium*, que era un método de organización militar durante el combate: una línea de tropa permanecía en alerta por detrás del frente de batalla. La subsidiariedad describe un principio político y de ética social referente a establecer límites de competencia en las relaciones entre la persona humana y las sociedades de las que forma parte, proyectando así: a) la formación y organización de individuos y sociedades menores para que sean capaces de solucionar en forma autónoma sus propios intereses, concebido de este modo como interpretación ascendente, y b) en la organización multijurisdiccional del Estado, la protección y conservación de las atribuciones locales para promover su propio potencial, entendido a su vez como interpretación descendente.

Como término exacto (*Principio de subsidiariedad*) fue utilizado por primera vez en 1931, al interior de los documentos pontificios que integran la doctrina social de la Iglesia católica (encíclica *Quadragesimo Anno*). Sin embargo, el surgimiento en el año señalado corresponde a la recolección y ordenamiento de múltiples aportaciones filosóficas que han coincidido en la esencia subsidiaria sin utilizar un término común; asimismo, en forma posterior, nuevos autores han continuado adecuando el concepto que nos ocupa a las tendencias históricas de las relaciones sociales universales. De este modo, las aportaciones previas a 1931 corresponden a autores clásicos, liberales y activistas sociales de dogma católico. Posteriormente, la evolución contemporánea de este principio, cuyo autor exclusivo ha sido la máxima jerarquía de Iglesia católica, se ha basado principalmente en paradigmas como: los regímenes totalitarios, el surgimiento del dogma socialista,

*Este texto es una versión editada del trabajo del mismo título. Agradecemos al autor la autorización para su publicación.

el intervencionismo de las potencias económicas, y la corriente neoliberal.

En su versión original o clásica, misma que representa la interpretación ascendente, el Principio de subsidiariedad tiene como propósito la autoformación del ser humano, por lo cual, la sociedad debe permitir a las personas o los grupos que la componen todo lo que ellos puedan realizar responsable y eficazmente. Esto es, una estructura mayor o más compleja no debe interferir en la vida interna de un grupo más simple o de un individuo en lo particular, privándole de su autonomía y del pleno ejercicio de sus competencias; por el contrario, debe ayudarlo al logro de sus metas y coordinar su acción con la de los demás componentes del cuerpo social a fin de alcanzar más fácilmente los propósitos comunes.¹ La esencia de esta primer interpretación se resume en la frase: *la sociedad requiere tanta libertad como sea posible y sólo tanta autoridad como sea necesaria.*²

Desde el deber individual, el Principio de subsidiariedad esgrime el deber hacer lo que está al alcance de las fuerzas y habilidades de cada persona, antes de permitir la ayuda de entidades superiores. En caso contrario, lejos de estimularse la productividad, la creatividad y el trabajo, se promovería la apatía, la irresponsabilidad y el dispendio. Además, se correría el riesgo de que los individuos sean absorbidos por el anonimato de la gran masa.³ En tal sentido, el Principio de Subsidiariedad contiene dos aspectos: a) el del esfuerzo propio, esto es, el derecho al trabajo y a la previsión bajo la responsabilidad propia; y b) el de la ayuda, es decir, la ayuda para la autoayuda, la obligación de las comunidades mayores a prestar ayuda sólo cuando el esfuerzo propio no es suficiente.⁴

¹ <http://democraciaparticipativa.net>

² José Luis Coindreau, *Unidad y Mística Subsidiariedad*; México, Centro de estudios sociales del Consejo Coordinador Empresarial, 1981, pp. 5.

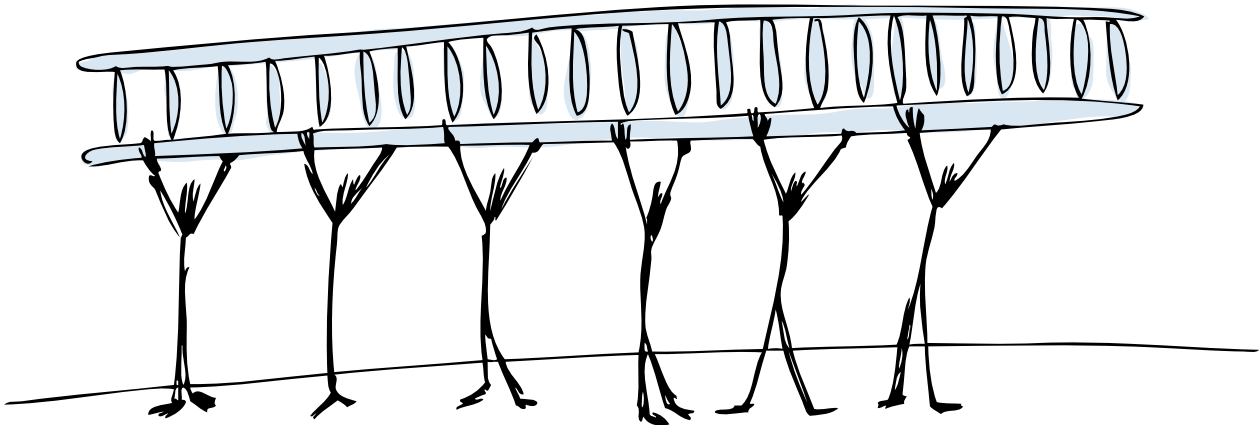
³ *Ibidem*, pp. 6.

⁴ Wolfgang F. Ockenfels, *Manual de doctrina social cristiana*, Alemania, Wissenschaftliche Vereinigung zur Förderung der Christlichen Gesellschaftslehre e. V., pp. 33.

En forma más detallada, aunque las diversas explicaciones sobre el contenido del Principio de subsidiariedad no concuerdan totalmente, Joseph A. Komonchak ha abundado como elementos: a) prioridad de la persona como origen y fin de la sociedad; b) conciencia de que la persona humana sólo puede conseguir su realización en las relaciones sociales; c) legitimidad de las relaciones sociales y las comunidades sólo en el desarrollo de una función subsidiaria, esto es, no deben suplir la responsabilidad individual sino proveer las condiciones necesarias para la autorrealización personal; d) analogía de la función subsidiaria a través de estructuras más complejas, es decir, las comunidades mayores deben existir para desempeñar roles semejantes en relación a comunidades más pequeñas; e) positivamente, procuración por parte de todas las comunidades para que los individuos y las comunidades menores ejerciten las responsabilidades propias; f) negativamente, exigencia hacia las sociedades para que no priven a los individuos y a las comunidades menores de su derecho a ejercer su autorresponsabilidad; g) establecimiento de límites subsidiarios entre individuos y comunidades, así como entre comunidades pequeñas y grandes; h) valoración formal en razón de la naturaleza de las sociedades y de las circunstancias particulares; i) trascendencia a la vida de toda sociedad por estar fundada en la metafísica de la persona.⁵

A partir de su enfoque clásico, el Principio de subsidiariedad se ha adecuado constantemente en función de la evolución que ocurre en el marco de las relaciones sociales, centrándose a partir del siglo XVII en el contexto específico de las relaciones sociedad-Estado y, para finales del siglo XX, en el ámbito de las relaciones internas del Estado multijurisdiccional, conformando así la interpretación descendente. De este modo, el Principio de subsidiariedad pasó a ser argumento para proponer límites y prerrogativas del Estado en relación a los derechos humanos y a las garantías laborales, más tarde, su doctrina basó la preferencia de acción de los

⁵ Joseph A. Komonchak, "Subsidiarity in the Church: The State of the Question", *The Jurist* 48, 1988, pp. 301. citado en <http://www.scielo.cl>



gobiernos locales en los sistemas federales. En estos dos casos, la exigencia hacia la persona humana tiende a disminuir y la del Estado o de los órdenes centrales de gobierno se incrementa. En relación a la orientación dada dentro de la distribución federal de competencias, una versión más contemporánea sobre el Principio de subsidiariedad expresa: *los asuntos que afectan a los individuos nunca deben regularse desde un orden superior si existe un nivel inferior capaz de regularlo con mayor eficacia, esto es, la acción que vaya a emprenderse a escala nacional se justifica en relación con las posibilidades que ofrece el nivel regional o local.*⁶

No obstante, es precisamente en la arena del ejercicio multijurisdiccional de gobierno donde la razón de la subsidiariedad ha encontrado múltiples controversias. Los debates resultan de diversas interpretaciones de las particularidades, en cuyo caso, el Principio de subsidiariedad: 1) puede ser aplicado por las partes federadas

como un arma eficaz contra una instancia central superpoderosa o, por el contrario, el centro puede instrumentar con él la recentralización de ciertas áreas administrativas; 2) presenta una disyuntiva inmediata de instrumentación y permanencia dentro del edificio federal, por ello, puede ser principio conductual de distribución de competencia, o bien, integrarse a los textos jurídicos como regla para el ejercicio de competencias; 3) puede representar para el orden federal, en el sentido descendente, la rigidez normativa de un límite competencial obligatorio, en contraparte, con la voluntad política del centro, puede ser una máxima de acción para la autolimitación voluntaria; y 4) en este último sentido, con un grado de mayor exactitud, el principio puede ser pauta de medición, de tal modo que establezca las divisiones entre las competencias permitidas, ordenadas o prohibidas para los órdenes superiores.⁷

⁶ Otfried Höffe, "La subsidiariedad como principio de filosofía política". En Otfried Höffe y Josef Isensee (compiladores), *Panoramas de filosofía política*, Alemania, Konrad Adenauer Stiftung, 2002, pp. 474.

Las controversias anteriores quedan resueltas al evitar la interpretación del principio dentro del ámbito estrictamente multijurisdiccional para devolverlo a su interpretación original y clásica, concluyendo así que, en caso de conflictos de competencia entre comunidades, no se debe reforzar siempre la unidad menor sino aquella que en el respectivo caso sirve mejor al individuo. Por lo anterior, se debe corregir la comprensión habitual de la subsidiariedad según la cual hay que dejar a la unidad social menor la mayor competencia posible.⁸

El panorama de filosofía política de la Fundación Konrad Adenauer, principal organización política alemana comprometida con el movimiento demócrata cristiano, justifica la inclusión del Principio de subsidiariedad dentro de la teoría del Estado. Si bien considera que, por hacer énfasis en la cooperación y en los cuerpos intermedios, la subsidiariedad pierde derechos en la modernidad; por otro lado sostiene que en el pensamiento actual se sigue considerando el mismo esquema de contradicciones que originó a nuestro principio, como la distribución de deberes de asistencia, de competencia y de bienestar dentro de un orden social estratificado. Otfried Höffe encuentra que la subsidiariedad y la legitimación moderna del Estado convergen en tres aspectos: a) el individuo es el criterio supremo, b) el Estado es legítimo sólo subsidiariamente, y c) se transfieren al Estado sólo competencias verdaderas individualmente; asimismo, justifica en estos mismos aspectos las omisiones del Principio de subsidiariedad como los poderes coercitivos y la limitación de la libertad, ideas resueltas originalmente desde el punto de vista de la teoría de la legitimación. Sin embargo, para establecer la preferencia del principio que nos ocupa, Höffe reivindica a la subsidiariedad en virtud de que la reducción de competencias estatales y una división exacta de las mismas sólo puede lograrse eficientemente en función de las necesidades de *subsidium* para la autorrealización individual (versión clásica).⁹

⁸ Ibidem, pp. 478 y 479.

⁹ Ibidem, pp. 482 y 483.

La subsidiariedad, los antecedentes clásicos y los liberales

La aportación de los autores clásicos para la construcción del Principio de subsidiariedad, sin mencionarlo como tal, fue definir un patrón general de conducta para alcanzar la perfección humana, condición trascendental que se asocia íntimamente con dos *status*: la autonomía subjetiva y la santidad espiritual. En contraste, los autores liberales, quienes tampoco hicieron referencia específica de la subsidiariedad, instrumentaron medios jurídico-ideológicos de contención y superación del Estado por los ciudadanos. Los principales pensadores clásicos encontrados son Aristóteles y Santo Tomás de Aquino.¹⁰

En su obra *La Política*, Aristóteles (384-322 AC) describió una sociedad orgánica, la *polis*, considerada como un espacio político total. Este estado natural, entre otros también incluidos en sus textos, es el único cuerpo autónomo y por tanto perfecto¹¹ en el que el ciudadano puede desplegar sus potencialidades de cara al bien común. La polis permite a los individuos de los que está constituida ser capaces de sobrevivir en el dominio de sus propias actividades considerando que: a) el individuo no se basta a sí mismo sino que necesita de muchos (congéneres), b) la comunidad no tiene un derecho propio sino que está al servicio de los individuos, y c) las actividades individuales se complementan pero que no se solapan entre sí. De esta forma, Aristóteles representó en su proyecto social la autonomía de los grupos que son competentes para asegurarse a sí mismos sus propios asuntos¹², no obstante, la visión aristotélica contó con dos déficit: 1) percibió a los poderes públicos sólo con potencial para crear orden y sin considerar su carácter de dominación, y 2) sobrevaloró la autonomía de la *polis* con la exclusión temática de relaciones panhelénicas. Por lo anterior, en una primera corrección de la

¹⁰ Roberto Breña S., *El Principio de Subsidiariedad y la Construcción de una Europa Social en El Colegio de México*, Foro Internacional, México, Centro de Estudios Internacionales, 2000, pp. 470.

¹¹ La autonomía (*Autarkeia*) era considerada por los antiguos griegos como sinónimo de perfección.

¹² <http://www40.brinkster.com>

aportación aristotélica, la subsidiariedad puede exigir la reducción de poder (no la eliminación) de las comunidades intermedias, y en una segunda corrección, existe la necesidad de crear nuevas unidades sociales más amplias.¹³

Para Santo Tomás de Aquino (1225-1274), cuyo énfasis es el adoctrinamiento en la santidad espiritual en lugar de la autarquía, el hombre consagra la dignidad de su sustancia autónoma, por lo cual, ninguna autoridad tiene permitido ignorar esta sustancia utilizándola como medio. La relación íntima e individual con Dios trasciende a su pertenencia, es dependiente por ser miembro de una sociedad y por estar obligado a captar de su entorno social los elementos vitales y de su desarrollo físico, intelectual y moral. No obstante, puesto que es un ser espiritual cuyas acciones propias son inmanentes, la persona trasciende el medio social en el que se encuentra incrustado.¹⁴ La orientación devota de Santo Tomás de Aquino se centra en la formación subjetiva en función de un mandato divino, la insuficiencia de su enfoque fue haber obviado las características sociales del medio contextual.

Pasando ahora a los autores de tradición liberal, ellos formaron su pensamiento en el marco de los desequilibrios que generaba la acción de los estados totalitarios en sus respectivas jurisdicciones. Su visión surgió cuando contrastaron la imagen de la autoridad con ideales como igualdad, libertad, derecho y democracia.

Para Johannes Althusius (1557-1638) el estado, en aquella época, no debía intervenir en el interior de las comunidades más simples, sino que debía ocuparse de asuntos que se delegaban en su competencia como la paz, la defensa, la policía y la moneda. El principio de subsidiariedad subyace entonces, como instrumento jurídico, en la acción de delimitar potenciales procesos dominantes.¹⁵ Althusius recogió el modelo básico de argumentación aristotélica y avanzó

en el recuento de unidades sociales (más desarrolladas que en los tiempos de Aristóteles): el matrimonio, la familia, los gremios, la comuna, la ciudad, el país, la provincia y el imperio; sin embargo, no estableció teoría para una comunidad jurídica internacional.

John Locke (1632-1704), al señalar la libertad y el interés de los ciudadanos como límites inmanentes de la autoridad del Estado, quitaba el fundamento a cualquier tipo de absolutismo, al tiempo que desacralizaba y laicizaba la razón. Esta última le fue entendida como la inteligencia empírica, comprensión y control del mundo de la experiencia, que desvinculaba los términos autoridad y privilegio y que abría un discurso político potencialmente revolucionario. A su vez, el concepto del libre consenso de los ciudadanos fue el fundamento de la ley civil y la garantía insustituible de los intereses y de la felicidad de cada uno.¹⁶

Pierre-Joseph Proudhon (1809-1865) percibe la necesidad de un equilibrio en las relaciones, generalmente tirantes, entre la autoridad y la libertad: demasiada autoridad conduce al despotismo, demasiada libertad a la anarquía. El ciudadano oscila entre estos dos polos, con sus competencias al servicio de las comunidades simples (familias, talleres, sindicatos) y de las comunidades más complejas (comunidades, cantones, regiones, estados). El fin buscado en cada fase es siempre la autosuficiencia, de esta manera, el ciudadano conserva en cada orden su espacio de soberanía que le convierte en un actor responsable. Proudhon esgrime que la sociedad debe, en la medida de lo posible, superar al Estado si pretende mejor vida.¹⁷

Finalmente, John Stuart Mill (1806-1873), a través de su obra *Sobre la libertad*, concretó la naturaleza y los límites del poder que puede ser legítimamente ejercido por la sociedad sobre el individuo. Un concepto establecido por Isaiah

¹³ Otfried Höffe, Op. Cit., pp. 480.

¹⁴ <http://www40.brinkster.com>

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Armando Carlini, John Locke. En John Locke, *Ensayo Sobre el Gobierno Civil*, México, Editorial Porrúa, 2005, pp. XVIII.

¹⁷ <http://www40.brinkster.com>

Berlin sugiere que la libertad negativa es la ausencia o carencia de impedimentos, obstáculos o coerción. Esto contrasta con la idea de Mill sobre la libertad positiva, definida como la capacidad de comportarse y la presencia de condiciones para ejercer la libertad, sea esto mediante recursos materiales, cierto nivel de ilustración o la oportunidad para la participación política. De este modo, Mill razonó que el papel del gobierno es eliminar barreras, tales como leyes, a los comportamientos que no dañen a otros.¹⁸

La subsidiariedad, la doctrina social católica y la democracia cristiana

Durante el siglo XIX, numerosos activistas sociales, inspirados por la ética del cristianismo y conmovidos por la pauperización de la clase trabajadora, elaboraron textos que constituyeron un contra-referente al liberalismo y a las filosofías individualista,¹⁹ determinista²⁰ y filosófico cientificista.²¹ Los principales escritos confrontaron la aportación clásica (autonomía subjetiva) con la de los liberales (límites del Estado), por lo cual el resultado de este debate fue proponer la rehabilitación de los cuerpos intermedios para lograr con ellos una acción *subsidiaria* que beneficiara al proletariado.

Wilhelm Emmanuel Von Ketteler (1811-1877), obispo alemán instaurador del catolicismo social europeo decimonónico, sentó las bases en su libro *La cuestión laboral y el cristianismo*²² (1848) para la práctica de una *ciudadanía ascensional* basada en la autonomía de la familia y de la comuna. A su parecer, el autogobierno debía formarse y promoverse mediante una escuela práctica de política en la administración

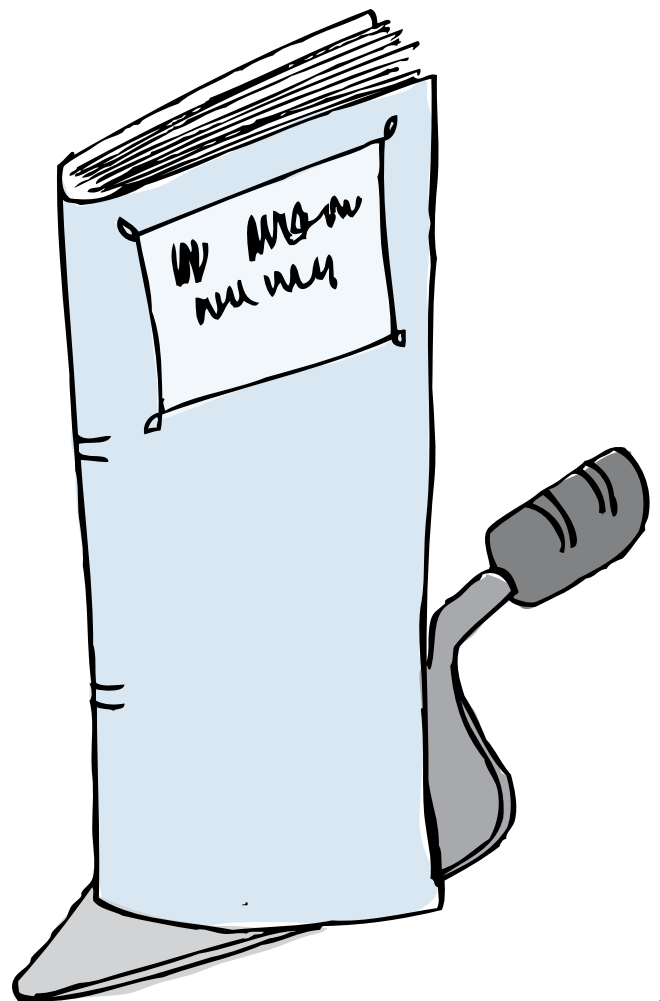
¹⁸ <http://es.wikipedia.org/>

¹⁹ Desconocimiento de la dimensión comunitaria del ser humano, la sociedad debía carecer de cuerpos intermedios por lo que se consideraban subversivas las asociaciones obreras. <http://www.chasque.apc.org>

²⁰ Las relaciones económicas se insertaban dentro de un orden natural, dotado de leyes propias, de mecanismos autónomos, de automatismos reguladores. Eran completamente independientes de los demás órdenes humanos. Ibidem.

²¹ El mercado se regía por férreas leyes. El lucro resultaba su objetivo magno. Los valores éticos quedaban totalmente excluidos del mundo económico, en el que sólo impera la ciencia y posteriormente la tecnología y la eficiencia. Ibidem.

²² Apareció en forma contemporánea con respecto a la publicación del Manifiesto Comunista.



comunal, para reproducir a escala el trabajo administrativo y parlamentario.²³ Von Ketteler arremetió contra las sociedades capitalistas que iban en contra del dogma católico, les acusó junto a los socialistas de totalitarios, condenó el derecho de propiedad privada reivindicando la función social de la misma, al tiempo que buscaba una plataforma para el asociacionismo obrero y el establecimiento de una paz duradera entre empresarios y trabajadores.²⁴

Massimo Taparelli (1798-1866), pintor y político de orientación liberal moderada, sugirió que: *El todo debe venir en ayuda de la parte y la parte del todo, es decir que la parte no desaparezca en el todo y que el todo no absorba la parte en su unidad.*²⁵ Rene de La Tour du Pin (1834-1924), teórico de los círculos católicos de obreros, propone construir un orden orgánico, natural y jerarquizado, fundado en gran parte sobre las corporaciones. Acabar así con el hombre pervertido por el dinero y la usura, restableciendo una moralidad de la solidaridad e inyectando *edad media* en una sociedad cada vez más industrializada.²⁶

Frédéric Ozanam (1813-1853), abogado y profesor universitario beatificado recientemente (1997),²⁷ propugnó por una democracia participativa en donde el pueblo se convertiría en el verdadero protagonista: *gestor de los asuntos públicos, garante para el trabajo y contra la miseria.*²⁸ Para Philippe Buchez (1796-1865), considerado el padre del cooperativismo francés y promotor de las primeras cooperativas de producción, la alternativa al individualismo era que los trabajadores se ayudaran entre sí a través de las organizaciones intermedias.²⁹ Así,

superando la atomización del liberalismo y la intervención o burocracia del Estado, el individuo debería estar integrado en un rico entramado social, cuyas múltiples redes ofrecieran variadas relaciones que al tiempo le confirmen como individuo y le permitan constituirse en fuerte protagonista de los procesos sociales.³⁰ Buchez tenía también la idea de un banco central para administrar los excedentes empresariales y transformar la sociedad sobre bases cooperativas.³¹

Para que la Iglesia católica tomara parte en el debate mundial sobre la cuestión obrera, el Papa León XIII (Gioacchino Pecci, 1810-1903) promulgó la encíclica *Rerum Novarum*³² en el año de 1891, fecha que marcó el inicio de *la doctrina o enseñanza social de la iglesia católica*. Con este documento, de cara a la industrialización de la sociedad y conciente del conflicto entre ricos y proletarios, la Iglesia católica estableció y evaluó las relaciones entre el Estado, los individuos y las sociedades inferiores.³³ Desde entonces, la autoridad eclesiástica cobró relevancia en los planos político, popular y cultural.³⁴ Su nueva doctrina pretendió aportar, más allá del ámbito de sus fieles, una tercera vía espiritual entre el capitalismo y el socialismo a través de un humanismo geocéntrico respetuoso de la diversidad y riqueza del cuerpo social,³⁵ afirmando así que sus principios fundamentales son exigidos por la recta razón iluminada y perfeccionada por el evangelio.³⁶ En forma posterior, todos los papas han interpretando y actualizando los principios de la doctrina social al promulgar sus encíclicas en función

³⁰ Ibidem.

³¹ <http://www.eumed.net>

³² *Rerum Novarum* significa el mundo en mutación.

³³ <http://www.scielo.cl>

³⁴ <http://pabloguerra.tripod.com>

³⁵ La encíclica *Humanus Genus* (1884) había precisado anteriormente: ...todos, en distinto grado de dignidad, oficios y aptitudes, armoniosamente conspiran el bien común, retratarán la imagen de una ciudad bien construida y según pide la naturaleza. <http://www40.brinkster.com>

³⁶ Francisco Compagnoni O. P., "La doctrina social de la iglesia, orientaciones para su estudio y enseñanza", traducido por Juan Manuel Díaz Sánchez, Instituto Social León XIII, 2002. En *Revista de teología morale*, 85, 1990, pp. 31-32.

²³ Von Ketteler citado por <http://www40.brinkster.com>

²⁴ <http://es.wikipedia.org/>

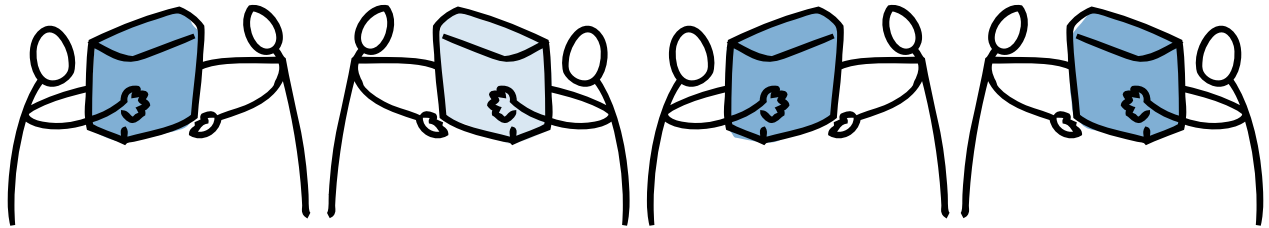
²⁵ Taparelli citado por <http://www40.brinkster.com>

²⁶ <http://www40.brinkster.com>

²⁷ <http://famvin.org>

²⁸ Ozanam citado por <http://www.chasque.apc.org>

²⁹ <http://www.chasque.apc.org>



de los acontecimientos económicos, políticos y sociales del orbe.

En el texto de la *Rerum Novarum*, si bien la subsidiariedad no alcanza aún la definición de sus características y elementos, se induce a la reordenación de los marcos de acción del Estado y la sociedad, al tiempo que algunos gobiernos nacionales han incrementado sus intervencionismos motivados por la corriente socialista. En tal sentido, al Estado se le asigna la función de gestor de bien común y director de la acción colectiva para la consecución del mismo. Por esto, debe aplicar normas de justicia distributiva en su relación con las clases sociales, proteger al trabajo como riqueza nacional, y cuidar los intereses del obrero por ser el más indefenso. En contraparte, a los patronos y obreros se les otorga derecho para fundar sus respectivas asociaciones profesionales, autónomas y lícitas ante el Estado, cuya función sea favorecer los derechos de los obreros y suavizar sus relaciones patronales.³⁷

Una aportación tardía en pro de la actividad de los cuerpos intermedios fue la de François Perroux (1903-1987), economista francés, quien percibió la necesidad de un ejecutivo fuerte y una descentralización de funciones sociales: *numerosas competencias que hoy en día se confían al estado estarán aseguradas igual de correctamente, con la misma eficacia y con menor coste en el marco regional, dotado de una existencia, de unos medios de acción*

*efectivos incluidos los relacionados con la comunidad de trabajo*³⁸.

Posteriormente, durante el periodo ubicado entre las dos guerras mundiales, el Papa Pio XI (Achille Damiano Ambrogio Ratti, 1857-1939) formuló y promulgó la encíclica *Quadragesimo Anno* (1931),³⁹ retomando las ideas de la *Rerum Novarum* dentro del contexto de los derechos del individuo, de las sociedades intermedias y de las ideologías de Estado.⁴⁰ En el caso de esta encíclica, los clérigos que colaboran en su redacción quedaron como intérpretes posteriores de los principios doctrinales, destacando principalmente Oswald Von Nell-Breuning (1880-1963) y Gustav Gundlach (1892-1963). De este modo, orientando la reforma de las instituciones, en la sección *Societatis ordo instaurandus* (el orden social que hay que instaurar) de la *Quadragesimo Anno* apareció por primera vez el concepto y formulación explícita del Principio de subsidiariedad: *... 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 (subsidiarii officii principium) del Estado, tanto más firme será la autoridad y el poder social, y tanto más próspera y feliz la condición del Estado.*⁴¹

³⁸ Perroux citado en <http://www40.brinkster.com>

³⁹ *Quadragesimo Anno* significa cuarenta años del inicio de la doctrina social de la iglesia, 1931 representa el origen de la expresión actual del Principio de subsidiariedad.

⁴⁰ <http://biblioteca.itam.mx>

⁴¹ Pio XI citado en <http://www.scielo.cl>

³⁷ León XIII, *Rerum Novarum la cuestión obrera*, México, Ediciones Paulinas S.A. de C.V., XIX edición, 1999, pp 62-64.

Con una lógica argumentativa convincente, la *Quadragesimo Anno* inicia con un diagnóstico de las patologías sociales predominantes en la época, concluyendo que se transitó de una abundancia de formas sociales a sólo dos: la persona individual y el Estado (*singulares homines et res publica*). La doctrina social católica lucha, en esta nueva etapa, contra dos concepciones extremas: por una parte, se opone al posicionamiento liberal de dejar todo al individuo sin intervención del Estado, por otro lado, rechaza también las soluciones avasallantes de carácter totalitarista.⁴² De este modo, el Principio de subsidiariedad pretendió hacer específico en forma laica el enfoque original de Santo Tomás de Aquino como autor católico, no obstante, bajo la influencia de los activistas socio-católicos del siglo XIX y con la ausencia aristotélica, lo trasladó al extremo de la exigencia exagerada con respecto al Estado y ningún apremio para los individuos. La justificación de lo anterior fue que, dentro de la disyuntiva liberalismo o socialismo, el ser humano no debe ser considerado como un simple medio, y no debe ser absorbido como una pieza dentro de un todo estatal pues perdería su ser, su iniciativa y sus fuerzas.⁴³

El Principio de subsidiariedad estaría así constituido por siete elementos: 1) en oposición a toda concepción organológica, el criterio no es la comunidad sino el individuo, evitando restarle a este último iniciativa para atribuirla a la comunidad; 2) las competencias nunca le corresponden a la instancia superior y pretenderlas sería ilegítimo (prohibición de competencia); 3) el individuo por sí solo no es suficiente por carecer de autarquía, necesita *subsidium* (mandato de ayuda); 4) dentro del marco de una jerarquía de comunidades, las mayores y superiores están al servicio de las pequeñas e inferiores; 5) tanto en las relaciones entre la esfera social y los individuos como en las relativas a las unidades sociales grandes con respecto a las pequeñas, ninguna competencia debe

ser asignada al nivel más alto que el necesario, sirviendo así reducir las competencias estatales; 6) deben existir formas sociales intermedias entre el individuo y la instancia suprema, se debe reforzar las existentes y establecer las inexistentes; y 7) la subsidiariedad impone una obligatoriedad con dos gradas, la moral y la de derecho social, existiendo en consecuencia hurto y usurpación de competencia respectivamente al momento de violar el principio.⁴⁴

Desde el siglo XIX, la *Rerum Novarum* motivó en Europa la fundación de muchos partidos políticos inicialmente de signo católico, los cuales gradualmente dejaron de ser confesionales y construyeron la ideología política denominada *democracia cristiana*. La actuación de los partidos demócrata-cristianos europeos se centró en las reivindicaciones obreras, reconocimiento del sufragio universal, políticas sociales y legislación laboral internacional. A partir de la segunda guerra mundial, bajo los conceptos de la *Quadragesimo Anno*, el Principio de subsidiariedad fue adoptado y laicizado por las entidades demócrata-cristianas de Europa, cuya visión del Estado de bienestar⁴⁵ se construyó bajo este y otros principios que defendieron.⁴⁶ Sin embargo, la subsidiariedad no alcanzó límites bien definidos para la intervención benefactora del Estado, ya que la inconcurrencia gubernamental proscibía principios de la misma doctrina democristiana.⁴⁷ En tal sentido, cabe señalar distinciones entre la doctrina social oficial de la iglesia y las diversas posiciones institucionales que han explicado, desarrollado y ordenado sistemáticamente el pensamiento social contenido en los documentos pontificios.⁴⁸ Un paso más adelante, cabe destacar también las dificultades que han enfrentado los militantes demócrata-

⁴² Específicamente los regímenes fascista, socialista y comunista.

⁴³ <http://biblioteca.itam.mx>

⁴⁴ Otfried Höffe, Op. Cit., pp. 477 y 478.

⁴⁵ El Estado asegura la protección social, entendida esta como los derechos a la sanidad, vivienda, educación, seguro de desempleo y pensiones de jubilación. <http://es.wikipedia.org>

⁴⁶ Como el personalismo, la solidaridad y la justicia distributiva. Roberto Breña S., Op. Cit., pp. 472.

⁴⁷ Roberto Breña S., Op. Cit., pp. 472.

⁴⁸ Francisco Compagnoni O. P., Op. Cit., pp. 31-32.

cristianos para aplicar su doctrina en la realidad administrativa, política y social.

Con su encíclica *Mater et Magistra* (1961),⁴⁹ el Papa Juan XXIII (Angelo Giuseppe Roncalli, 1881-1963) aplica la subsidiariedad a nuevos campos administrativos como el papel de la autoridad pública dentro de la economía⁵⁰, e incluso en cuestiones de ayuda regional por parte del gobierno central.⁵¹ Más adelante, en la encíclica *Pacem in Terris* (1963),⁵² el mismo Papa Juan XXIII extiende ahora la subsidiariedad a los asuntos internacionales (bien común universal), los cuales por su complejidad requieren una intervención supranacional que no debe limitar la acción o invadir las competencias propias de cada Estado. Por el contrario, la autoridad mundial debe procurar que se cree un ambiente dentro del cual los poderes públicos de cada nación, los individuos y los grupos intermedios puedan con mayor seguridad realizar sus funciones, cumplir sus deberes y defender sus derechos.⁵³

Para el centenario de la *Rerum Novarum*, el Papa Juan Pablo II (Karol Józef Wojtyła, 1920-2005), con su carta encíclica *Centesimus Annus* (1991),⁵⁴ señala la necesidad de equilibrar las competencias y las limitantes del Estado dentro de su función económica interna. En el auge del neoliberalismo universal, y ahora con la ausencia casi total del socialismo, el líder de la Iglesia católica percibe un vacío institucional, jurídico y político del Estado; señalando como *subsidium* gubernamental esencial la garantía de la libertad individual, de la propiedad, de un sistema monetario estable y de servicio públicos eficientes. A su vez, para precisar las

condiciones de acción de la subsidiariedad, se señala que las intervenciones estatales hacia empresas y sectores sociales deberán limitarse temporalmente para no dañar las libertades económica y civil, respectivamente.⁵⁵

Finalmente, en la encíclica *Deus Caritas Et* (2005),⁵⁶ el Papa Benedicto XVI (Joseph Alois Ratzinger, 1927) advierte nuevamente la coexistencia universal de dos tipos de autoridades nacionales en los extremos, las excesivas burocracias que propugnan por una gran injerencia del Estado de bienestar y las estructuras que contraen sus límites dejando todo al libre mercado. Sin embargo, en un aparente reencuentro con la exigencia individual, y retomando la rehabilitación de los cuerpos intermedios, el papa exhorta a los fieles laicos para que participen en primera persona dentro de las competencias que les ceda el Estado para beneficiar la autonomía, configurando de este modo la vida social.⁵⁷

El Principio de subsidiariedad en la integración europea

Los estados federales pretenden siempre contar con una serie de competencias que les permitan legislar e implementar políticas desde la federación, a la vez, cada una de las entidades federadas procura que las facultades del orden federal no infrinjan sus márgenes culturales, políticos y de desarrollo económico.⁵⁸ En el contexto de esta estatalidad estratificada, los dos objetivos del Principio de subsidiariedad, la salvaguardar de las prerrogativas locales (interpretación descendente) y la potenciación de la organización ciudadana (interpretación ascendente), pueden incrementar las tensiones al pretender obligar la reconciliación entre el individualismo nacional, que resiste la excesiva intervención, y la sensibilidad social justificada en acciones supranacionales. Tal es el caso del

⁴⁹ *Mater et Magistra* significa la Iglesia universal, madre y maestra de todos los pueblos.

⁵⁰ Definiendo acciones económicas como estimular, regular, complementar sin remplazar.

⁵¹ <http://biblioteca.itam.mx>

⁵² *Pacem in Terris* significa paz en la tierra.

⁵³ <http://biblioteca.itam.mx>

⁵⁴ *Centesimus Annus* significa cien años del inicio de la doctrina social de la iglesia, 1991 representa este aniversario.

⁵⁵ Juan Pablo II, *Carta Encíclica Centesimus Annus*, México, Ediciones Paulinas S.A. de C.V., VI edición, 1997, pp. 95-97.

⁵⁶ *Deus Caritas Et* significa Dios es Amor.

⁵⁷ Benedicto XVI citado por <http://www.vatican.va>

⁵⁸ Roberto Breña S., Op. Cit., pp. 473.

proceso de integración europea, presentado en este apartado.

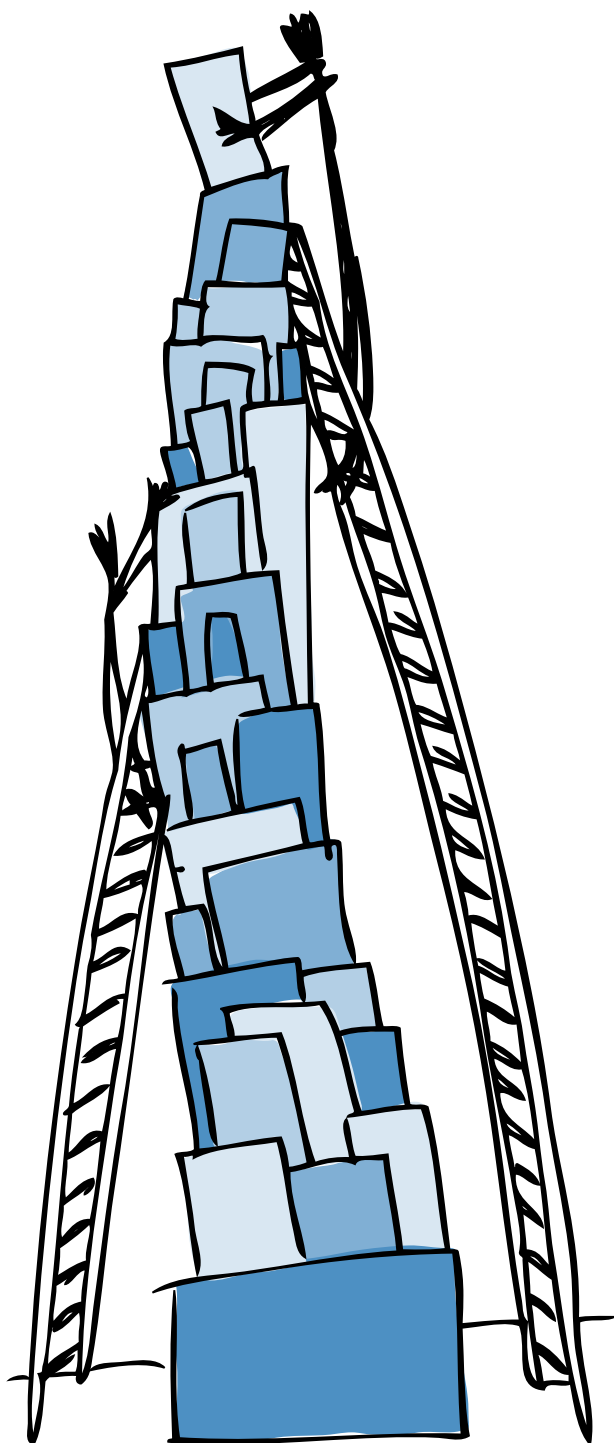
A partir de 1986, con la suscripción del Acta Única Europea, el avance de facultades comunitarias intensificó las tensiones ya existentes al interior de los países miembro, entre las autoridades nacionales y las regionales. La principal reacción fue la de los Länder alemanes en 1988, los cuales mostraron recelo por las posibles afectaciones a las competencias que les confiere su constitución nacional. La interpretación de los Länder alemanes sobre el Principio de subsidiariedad subyace la idea del federalismo, óptimo por ser exclusivamente descentralizador. Las reacciones descritas dieron origen al comité de las regiones, un órgano consultivo comunitario que fue considerado posteriormente como el *guardián de la subsidiariedad*, cuando el principio que nos ocupa cobró vigencia en los documentos jurídicos de la Unión Europea.⁵⁹

El concepto de Subsidiariedad, al ser inicialmente invocado durante el proceso de integración europea, implantó una doble lealtad a los estados miembro y a la comunidad, ya que, por sus dos interpretaciones, podía servir como un mecanismo de corrección tanto de excesos como de lagunas. Esta ambivalencia influyó para que, por estas nuevas tensiones ahora entre los ámbitos nacional y supranacional, Jacques Delors (1925), presidente de la comisión durante el debate previo del Tratado de Maastricht, incluyera el Principio de subsidiariedad en el siguiente paso de la integración europea. Delors aseguró que el Principio de subsidiariedad *no obstruiría el crecimiento de las responsabilidades de la Comunidad y que, al mismo tiempo, respondía a las preocupaciones de algunos países con respecto a una centralización excesiva por parte de Bruselas.*⁶⁰

Con tal antecedente, el Tratado de Maastricht (1992) incluyó alusiones expresas que colocaron

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Ibidem, pp. 474.



al Principio de subsidiariedad en la aplicación del derecho comunitario. El Artículo 3 B señaló que: *en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.* De igual forma, este mismo tratado introdujo el principio de proporcionalidad, mismo que fue descrito a letra: *ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente tratado.*⁶¹

En función de lo señalado, el Principio de subsidiariedad comprendió dos facetas: a) autorizar la intervención de la comunidad para resolver problemas transnacionales que no puedan ser solucionados por los estados actuando por separado, en el respeto de los objetivos de la comunidad; y b) permitir a los estados miembros evitar un intervencionismo comunitario en aquellos casos en que no es necesario que la comunidad actúe. Esto es, aparentemente se pretendió aproximar la toma de decisiones a los ciudadanos, transfiriendo a la comunidad los poderes que no pudieran ejercerse de manera satisfactoria.⁶²

En lo formal, durante la vigencia del Tratado de Maastricht, el Principio de subsidiariedad sólo se aplicaba a los ámbitos compartidos entre la comunidad y los estados miembro, esto es, no aplica en las competencias exclusivamente comunitarias ni tampoco en las competencias exclusivamente nacionales. Cabe aclarar que las competencias exclusivas de la comunidad han sido determinadas en los artículos de los tratados, sin embargo, cuando en el Tratado de Maastricht no se hacía referencia a materias sino a funciones, nos encontramos con ámbitos difusos. En tal sentido, el

Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea definió diversas competencias exclusivas pero sin establecer una lista definitiva. Lo cierto es que los límites del Principio de subsidiariedad no fueron claros y permitían diferentes interpretaciones, además, el tribunal referido, al interpretar el derecho, usurpaba las competencias del Parlamento Europeo, y tendía a impulsar los procesos de comunitarización antes que velar por los objetivos subsidiarios. Por su parte, la Comisión de la Unión, cuya función es proponer directrices y mediar durante el proceso de decisión, en realidad evitaba orientar la regulación comunitaria hacia aquellos ámbitos difusos de competencia compartida entre la comunidad y los estados miembros.⁶³

En lo general, el Tratado de Maastricht aludió a la subsidiariedad sólo como principio para el ejercicio de competencias, esto es, no alcanzó a ser un principio para la creación subsiguiente del derecho comunitario. En tal caso, las propuestas para el desarrollo del Principio de subsidiariedad en esta última vertiente se dividieron en cuatro grandes grupos: a) un límite político simple, para que cada gobierno nacional recuperara el control de las decisiones del consejo en materia de facultades comunitarias que afectaban las jurisdicciones nacionales; b) un límite político elaborado con cambios institucionales, previendo que, bajo un nuevo modelo federal, las competencias se basaran en decisiones continuas en el marco de un proceso político interno y de relaciones intergubernamentales; c) un límite político elaborado sin cambios institucionales, basado en la cercanía al ciudadano, para que toda acción comunitaria se decidiera a través de estudios previos, impulsando así reglas estrictas de representación de intereses en la negociación comunitaria, y relajando la aplicación de la primacía en la norma comunitaria sobre la nacional; y d) un límite jurídico a través de la interpretación de la subsidiariedad por el tribunal de justicia, de tal modo que, en el caso de un control mínimo, se crearía un formulismo jurídico para limitar la necesidad de ejercer

⁶¹ Ibidem.

⁶² Ibidem.

⁶³ Ibidem.



competencias comunitarias, y en el caso de un control estricto, se demandaría intervención judicial excepcional, politizando inevitablemente la actuación del tribunal de justicia comunitario.⁶⁴

Para 1996 las tensiones entre las naciones y el orden comunitario generaron una crisis de confianza en la construcción europea, la Cláusula de la subsidiariedad incorporada al tratado (artículo 3 B), como límite al intervencionismo comunitario, cobró importancia para continuar el proceso de integración. Las alternativas fueron las listas claras de facultades, o bien, la negociación abiertamente política, esto último permitiría la evaluación temática a cargo de los órdenes nacional y comunitario. Bajo procedimientos lentos, el Consejo Comunitario sólo determinó que la subsidiariedad era un concepto dinámico y que la comisión estudiaría propuestas cuantitativas. Más adelante, con la suscripción del Tratado de Ámsterdam (1996) y la publicación del protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, el desarrollo del Principio de subsidiariedad se orientó hacia la opción de establecer un límite político simple. En tal caso, si bien las naciones obtuvieron preferencia competencial y la actuación comunitaria debían aprobar un examen de subsidiariedad,⁶⁵ el efecto práctico fue que la comisión de la unión

se sesgó hacia la descripción de las facultades comunitarias que quedaban excluidas del examen de subsidiariedad, además de jerarquizar las atribuciones compartidas que resistirían mejor el examen al respecto.⁶⁶

Con el nuevo protocolo adjunto al Tratado de Ámsterdam, a diferencia de su alcance en el tratado anterior, la subsidiariedad fue designada como principio tanto para la aplicación como para la creación del derecho.⁶⁷ En el primero de los casos, el del ejercicio de competencias, una mayor actuación de la comunidad fue inducida a trasfondo en función de posibles ventajas regulatorias, de la cobertura de los requisitos del tratado, y de beneficios fundados en la mayor escala o efectos; todas ellas en comparación con los sistemas constitucionales nacionales. Asimismo, las decisiones nacionales sobre la *no actuación* comunitaria fueron delimitadas en función de las competencias exclusivas del orden supranacional. Por su parte, para la creación del derecho comunitario como nueva función del Principio de subsidiariedad, se determinó que la comunidad debía de legislar únicamente en la medida de lo necesario, con un amplio margen, estableciendo preferentemente directivas para que a nivel nacional se seleccionaran las formas y los medios. Para las iniciativas comunitarias se estableció como requisito la justificación mediante indicadores cualitativos

⁶⁴ José María de Areilza Carvajal, *El Principio de subsidiariedad en la Construcción de la Unión Europea*, Madrid, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 1996, pp. 68-75.

⁶⁵ Otfried Höffe, Op- Cit., pp. 487.

⁶⁶ José María de Areilza Carvajal, Op. Cit., pp. 48-56.

⁶⁷ Otfried Höffe, Op- Cit., pp. 486.


o, cuando sea posible, cuantitativos, así como, salvo casos de urgencia, la realización de consultas. En lo general, la comisión de la comunidad quedó obligada a presentar al consejo un informe anual sobre la aplicación del artículo 3 B del tratado, sobre el cual el consejo emitiría a su vez un posicionamiento.

La doble aplicación del Principio de subsidiariedad en el protocolo *ex profeso*, ejercicio y creación del derecho, bajo la opción del límite político simple, demostraron en la práctica que la preferencia nacional de competencias era un juego retórico que aprovechaba el orden supranacional para ganar ámbitos de acción. En tales circunstancias, las posibilidades reales del objetivo subsidiario tal como lo perciben los estados miembro se proyectaban realizables sólo con la creación de delimitaciones, políticas o jurídicas, de mayor complejidad y sin grandes cambios institucionales. El Tratado de Niza (2000) no presentó modificaciones en el protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, más tarde, en una crisis de confianza similar a la de 1996, fue rechazado el proyecto de Constitución europea (2004).

En la actualidad, el Tratado de Lisboa, suscrito por los gobiernos nacionales el 13 de diciembre del año 2007, contempla algunos cambios en el protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, los cuales se dirigen a establecer límites jurídico-políticos más elaborados: a) la aceptación de propuestas legislativas comunitarias dependen en general de los parlamentos nacionales, quienes ejercerán las facultades de dictaminar la congruencia con el Principio de subsidiariedad y de consultar en las regiones; b) se establece un sistema de votación general para sancionar las iniciativas comunitarias, en donde cada parlamento nacional cuenta con dos votos y basta con un tercio de la votación general para que, en función del principio que nos ocupa, las propuestas sean devueltas para su nuevo estudio; c) las propuestas legislativas o ejecutivas comunitarias deben acompañarse de una ficha con

pormenores como el impacto financiero, efectos en la legislación de estados y regiones miembro, e indicadores cualitativos y cuantitativos; d) el tribunal de justicia comunitario puede pronunciarse por violaciones al Principio de subsidiariedad; y e) el comité de las regiones queda facultado para interponer recursos en relación a la violación del mismo principio. El requisito de consulta previa a actos legislativos (salvo casos de urgencia), así como, la obligación de la comisión sobre la presentación de un informe ahora sobre el cumplimiento del artículo 3 del tratado, son rasgos que se conservan de forma similar con respecto al tratado anterior.

Con el Tratado de Lisboa, las tensiones en los límites comunidad-naciones y nación-regiones, en el marco de la compleja exactitud lograda en el Principio de subsidiariedad, parecen haber alcanzado cierto relajamiento. No obstante, se conserva incertidumbre si, de acuerdo con la interpretación original y clásica del principio de referencia, se revisa su aplicación en cuanto al servicio efectivo hacia el ciudadano europeo. En tal sentido, la disyuntiva competencial entre la comunidad y los estados miembro sólo se resolverá reforzando al orden que presente sensibilidad social y capacidad en la organización de la ciudadanía.

Para concluir, se debe considerar que las políticas redistributivas o compensatorias a través de la dimensión europea enfrentaran lo siguiente: a) la fragmentación de las instituciones políticas nacionales, b) la débil expansión de las políticas sociales, c) la heterogeneidad económica y social de Europa, y d) la diversidad de políticas de bienestar nacionales.⁶⁸ En tal caso, para la interpretación clásica del Principio de subsidiariedad, más allá del crecimiento de la estructura supranacional y de la ausencia de público político en ese ámbito, la comunidad deberá valerse de la iniciativa social, enfatizando el trabajo local a través de la dimensión de la unión, y venciendo el débil o nulo propósito de autarquía individual en el proceso de integración europea. 

⁶⁸ Roberto Breña S., Op. Cit., pp. 478.

