

La Subsidiariedad como Debate del Federalismo: *Humanismo Político como Objetivo pero Intervenciones Sociales Diversas y Equilibradas como Instrumentación.*

Joel Mendoza Ruiz¹.

El *Federalismo Subsidiario* busca aportar, bajo la preeminencia de la escala humana y una organización federal y social consecuente, contribuciones importantes para reasignar la ejecución de las políticas públicas en los sistemas federales, todo ello mediante el desempeño y las decisiones preferentes de los componentes federales (gobiernos regionales o estatales). Los tipos de estudios proyectados para el *Federalismo Subsidiario* son tres: 1) *Métodos Analíticos*, basado en el perfeccionamiento y difusión de escalas de evaluación técnico cuantitativa, mismas que se consideran más exactas que los modelos simplistas existentes sobre las interacciones en los sistemas federales; 2) *Procesos de Políticas*, seguimiento a las fases de algunos modelos con evaluación sobresaliente, buscando en el diagnóstico-pronóstico una secuencia trascendente desde la visión subsidiaria; y 3) *Políticas Comparadas*, implantar lo referido en los dos incisos anteriores dentro del Federalismo Comparado. La esencia del *Federalismo Subsidiario* se localizó en la obra magna de Ronald L. Watts como la última y más vaga orientación en la importancia contemporánea del estudio del federalismo, sin embargo, tal orientación establece la posible relación entre éste último y el *Principio de Subsidiariedad* como una solución humanamente trascendente y socialmente constructiva. De este modo, al *Federalismo Subsidiario* se le señala como *difícil de traducir en términos jurídicos, tiene un carácter claramente jerárquico e implica que en último término recae sobre el cuerpo político que hemos designado como “más distante” decidir en que nivel se desempeñan las diferentes funciones. No obstante, el impulso descentralizador del Principio de Subsidiariedad ha sido un instrumento de refuerzo del cada vez más amplio interés en un “federalismo orientado a la ciudadanía”*².

Para facilitar la comprensión conceptual, es menester precisar que la Subsidiariedad describe un principio de ética social referente a establecer un equilibrio en la intervención complementaria y auxiliar de las formaciones sociales mayores a favor de los individuos y de las pequeñas comunidades. La Subsidiariedad regula constructivamente la relación entre desiguales: entre persona y persona, persona y sociedad y viceversa, entre sociedad y sociedad; de tal modo que en esta complementariedad escalonada, aparece la diferente altura de los escalones y la necesidad de mutua complementación entre ellos, por lo que la Subsidiariedad se puede definir

¹ Joel Mendoza Ruiz es profesor investigador de tiempo completo nivel “B” adscrito al Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. También participa como profesor de la asignatura en la Maestría en Administración Pública del Instituto de Administración Pública del Estado de Hidalgo.

² Ronald L. Watts, *Sistemas Federales Comparados*, Madrid-Barcelona España, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S. A., 2006, p. 95.

como solidaridad entre desiguales³. Bajo tales premisas, la Subsidiariedad proyecta: a) la formación y organización de individuos y sociedades menores para que sean capaces de solucionar en forma autónoma sus propios intereses, contrarrestando dentro la limitación de personas y sociedades simples, concebido de este modo como interpretación ascendente, y b) en el ámbito del estado multijurisdiccional, el impulso de diferentes formas de asociación organizativa para la conservación de las atribuciones locales en función del potencial adquirido, entendido a su vez como interpretación descendente.

Como término exacto, el *Principio de Subsidiariedad* fue incluido por primera vez en la publicación de la *Carta Encíclica Quadragesimo Anno* (documento pontificio de la iglesia católica, 1931). Sin embargo, el surgimiento en el documento señalado corresponde a la recolección y ordenamiento de múltiples aportaciones intelectuales previas que han coincidido en la esencia subsidiaria sin utilizar un término común. Asimismo, en forma posterior a la *Quadragesimo Anno*, nuevas encíclicas han continuado adecuando el concepto que nos ocupa a las tendencias históricas de las relaciones sociales universales. En tal virtud, el *Principio de Subsidiariedad* se constituye por cuatro elementos acumulados históricamente. El *Elemento de Conciencia Social*, como *Fundamento Aristotélico-Tomista*⁴, sienta conciencia de que la persona humana solo puede conseguir su realización en las relaciones sociales⁵, por lo que deben existir formas sociales intermedias entre el individuo y la instancia suprema, se deben reforzar las existentes y establecer las inexistentes⁶. Existe además analogía de la función subsidiaria a través de estructuras más complejas, es decir, las comunidades mayores deben existir para desempeñar funciones semejantes en relación con comunidades más pequeñas, en cuyo caso debe aplicar el *Elemento de Analogía Jerárquica* en lugar del de *Conciencia Social*⁷.

El *Elemento de Delimitación Competencial*, la *Aportación Liberal*⁸, expresa que tanto en las relaciones entre la esfera social y los individuos como en las relativas a las unidades sociales

³ Efraín González Morfín, *Subsidiariedad*, México, Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, 2009, p. 5-6.

⁴ En su concepción *Aristotélico-Tomista*, la autoformación del ser humano mediante las relaciones sociales norma una relación directa entre el orden moral interno de las personas y su propagación hacia el orden social. La desigualdad social se puede traducir como el desarrollo múltiple de funciones sociales que se complementan ante el acato de la diversidad para beneficiar al conjunto. Santo Tomás de Aquino (1225-1274) adicionó además la necesidad limitar a los poderes públicos en cuanto a su acción de dominación. Esto último marca la diferencia entre ambos, para el pensamiento Tomista el Principio de Subsidiariedad está al servicio de la persona, mientras que para Aristóteles (384-322 A. C.) se encuentra al servicios directo de múltiples grupos que conforman *La Polis* (clanes, linajes). La diferencia puede atribuirse a un proceso de dignificación de la cualidad humana, cosa que a su vez resulta de la nueva dimensión social establecida por La Biblia como analogía de la secuencia entre el antiguo y el nuevo testamento.

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

⁶ Otfried Höffe, *Panoramas de Filosofía Política*, Alemania, Konrad Adenauer Stiftung, 2002, p. 478.

⁷ Joseph A. Komonchak, *Op. Cit.*

⁸ Aunque Santo Tomás de Aquino había aludido ya la limitación del poder público, los autores de tradición liberal hicieron mayor énfasis en una visión que contrastó la imagen de la autoridad con los ideales de igualdad, libertad, derecho y democracia; iniciando incluso el debate con la autoridad clerical. El liberalismo indujo la desaparición de las estructuras públicas de orientación paternalista, y además, generó un conflicto en la relación entre los trabajadores y el catolicismo dado el carácter de autoridad pública del segundo.

grandes y pequeñas, ninguna competencia debe ser asignada al nivel más alto que el necesario, sirviendo así reducir las competencias estatales⁹. Pretender las atribuciones de individuos o sociedades menores sería ilegítimo (prohibición de competencia), por lo que es necesario establecer límites subsidiarios entre individuos y comunidades, así como entre comunidades pequeñas y grandes¹⁰. El *Elemento de Exactitud de Aplicación*, la *Actual Confusión Multijurisdiccional*¹¹, se refiere a la realización, necesaria y obligada, de una valoración formal en razón de la naturaleza de las sociedades y de las circunstancias particulares para el ejercicio eficiente de funciones o competencias¹².

El *Elemento de Derecho Social*, como *Derecho Ketteler*¹³, es por el cual 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 principio¹⁴. Positivamente, debe existir una procuración por parte de todas las comunidades para que los individuos y las comunidades menores ejerciten las responsabilidades propias. Negativamente, se hace necesaria la exigencia hacia las sociedades para que no priven a los individuos y a las comunidades menores de su derecho a ejercer su autorresponsabilidad¹⁵. En forma complementaria a lo anterior, y solo como última opción subsidiaria, se prevé que el individuo por sí solo no es suficiente por carecer de *Autarquía*, por lo que puede necesitar de *Subsidium* (mandato de ayuda)¹⁶, sin embargo, este último no deben suplir la responsabilidad individual sino proveer las condiciones necesarias para la autorrealización personal¹⁷.

⁹ Otfried Höffe, *Op. Cit.*, p. 477.

¹⁰ Joseph A. Komonchak, *Op. Cit.*

¹¹ Desde 1992, el Principio de Subsidiariedad fue incluido los tratados de la Unión Europea como parte del proceso de integración (inicio en el Tratado de Maastricht), sin embargo, su desuso denota *inexactitud de aplicación* en las relaciones supranacionales.

¹² Joseph A. Komonchak, *Op. Cit.*

¹³ En la Europa Decimonónica, la confrontaron entre el catolicismo y sus críticos generó una etapa de debate que, directa o indirectamente, enriqueció conceptualmente al Principio de Subsidiariedad al tiempo de que integraba un *Movimiento Social Cristiano*. La personalidad más destacada al interior del Catolicismo Social fue Wilhelm Emmanuel von Ketteler (1811-1877), Obispo Alemán (1849) instaurador del Catolicismo Social Europeo, quien con su libro *La Cuestión Laboral y el Cristianismo* (1848) arremetió contra el liberalismo y el socialismo e intentó canalizar el movimiento socialista hacia la doctrina de la iglesia. Se considera que fue el primero en hablar del Derecho Subsidiario al señalar que la razón y la verdad dan al pueblo el derecho *a procurar y realizar por si mismo, en casa, en su comunidad, en su patria, lo que pueden hacer por si mismos. Esto no es compatible de modo alguno con el principio del poder estatal centralizado...* Ketteler fue más allá de aportar un nuevo término, como contraofensiva al liberalismo, condenó el hecho de que la acción del estado fuera restringida terminantemente, proponiendo en cambio que este pudiera variar entre las alternativas de conceder autonomía o de dotar de subsidio, complementando así los fundamentos del Principio de Subsidiariedad: *mi punto de vista parte de la sencilla afirmación de que cada individuo capacitado para ejercer derechos propios por si mismo, debe también ejercerlos. El estado, desde mi punto de vista, no es una máquina, sino un organismo vivo con miembros vivos, en el cual cada miembro tiene su propio derecho, su propia función, y va formando su propia vida libre. Estos miembros son los individuos, la familia, la comunidad, etc. Cada miembro de abajo se mueve libremente en su esfera y disfruta del derecho de libre autodeterminación y autogobierno.*

¹⁴ Otfried Höffe, *Op. Cit.*, p. 478.

¹⁵ Joseph A. Komonchak, *Op. Cit.*

¹⁶ Otfried Höffe, *Op. Cit.*, p. 477.

¹⁷ Joseph A. Komonchak, *Op. Cit.*

Como condición general, todos los *Elementos del Principio de Subsidiariedad* deben considerar, en oposición a toda concepción organológica, que el criterio no es la comunidad sino el individuo, evitando restarle iniciativa para atribuirla a la comunidad¹⁸. La base es entonces la prioridad de la persona y esto debe tener trascendencia a la vida de toda sociedad por estar fundado en la metafísica del ser¹⁹.

Como es notorio, la escrupulosidad de las premisas éticas del *Principio de Subsidiariedad* es difícil de adaptar a los instrumentos jurídicos y/o políticos del federalismo. Como principal complejidad, se debe potenciar un desempeño diversificado de todos los componentes federales y sociales bajo un solo objetivo y estimulando capacidades de asociación como requisito, quedando en esta misión a merced de los juegos de poder propios de la interacción federal. Con ciertos avances basados en este concepto la Unión Europea es la única experiencia al respecto. Por ello, este artículo tiene como propósito difundir tal aprendizaje para valorar la pertinencia subsidiaria en la reasignación de las políticas públicas al interior de los sistemas federales. En tal sentido, la premisa subsidiaria que define la preeminencia de la persona humana con relación al funcionamiento de las demás formas sociales, es la base del debate generado en torno a las interpretaciones para la aplicación federal del *Principio de Subsidiariedad*. Por lo cual, el objetivo expuesto se desarrolla a través de las controversias desde las perspectivas de la ética social y de la fundamentación filosófica.

La ética social de la *Subsidiariedad*, según la *Carta Encíclica Quadragesimo Anno*, establece que *toda actividad social es, por su esencia y naturaleza (vi naturaque sua), subsidiaria; tiene que apoyar a los miembros del cuerpo social pero no debe nunca destruirlos o absorberlos*. Desde esta proposición, se le han dado al principio de referencia un doble contenido: *de acuerdo con el costado constructivo, la sociedad no tiene ningún derecho propio, se encuentra más bien al servicio (ajeno)... y el costado crítico impone a toda actividad social un límite absoluto; en ningún caso puede destruir a los miembros del cuerpo social, y ni siquiera privarlos de su independencia*²⁰. Si en acato a la premisa inicial se alcanza como imperativo absoluto el considerar a *la persona humana como referencia decisiva*, la interpretación correspondiente esgrime que ante conflictos de competencia entre formas sociales no se deberá reforzar siempre la unidad menor, sino aquella que en el respectivo caso sirve mejor al individuo²¹. Por lo cual, sería necesario corregir la comprensión habitual de la *Subsidiariedad* según la cual hay que dejar a la unidad social menor la mayor competencia posible²².

¹⁸ Otfried Höffe, *Op. Cit.*, p. 477.

¹⁹ Joseph A. Komonchak, *Op. Cit.*

²⁰ Otfried Höffe, *Op. Cit.*, p. 476.

²¹ *Ibidem*, p. 478.

²² *Ibidem*, p. 479.

Considerando ahora el contexto de estas últimas aseveraciones, se afirma que los debates sobre el reparto competencial en la Unión Europea se han apoyado en la ética social subsidiaria para orientar mayores atribuciones europeas. En cuyo caso, si bien la preeminencia de la persona humana es la base subsidiaria, la realidad también es que representa solo una parte del principio cuya interpretación descontextualizada tendería a fundamentar desequilibrios competenciales. La fórmula subsidiaria debe ser: *humanismo político como objetivo pero intervenciones sociales diversas y equilibradas como instrumentación*. Por ello, si en el ámbito europeo la forma social que sirve mejor al individuo resulta ser la más compleja, se estarían solapando desequilibrios verticales en el sistema federal supranacional, constituyendo así una contradicción subsidiaria en función de su sentido descendente. Más aún, en casos extremos, se estaría transitando a una reducción tácita de formas sociales, contradiciendo ahora al Elemento de Conciencia Social y/o Analogía Jerárquica. En el ánimo de instrumentar imparcialmente al principio que nos ocupa, una redefinición de funciones sociales y estatales debe tomar como analogía para las formas sociales los preceptos del Derecho Subsidiario que estableció Ketteler: *esfuerzo propio o ayuda temporal para la autoayuda*; a menos que las incapacidades de las sociedades intermedias sean probadamente permanentes y justifiquen reducciones competenciales y operativas.

En uso del Derecho Ketteler, y a manera de ejemplo, los municipios y las regiones europeas tienen como primera opción regular por sí mismos sus propios asuntos y, como última, el derecho de solicitar ayuda siempre y cuando no estén en condiciones de solucionar por sí mismos sus problemas²³. La doble opción resulta muy propia pues las naciones con una estatalidad precaria no pueden todavía permitirse el federalismo, pero sí aquellos de tradición federal. En ese sentido, más allá de propiciar la competición por facultades, se hace necesaria una Europa obligatoria con tareas de seguridad internacional y de derecho de secesión; y una Europa facultativa para implementar soluciones conjuntas ante acciones hegemónicas externas, y para evitar el empobrecimiento cultural en las regiones²⁴. Por ello, un desempeño realmente subsidiario en la política regional y social exige que se estimule la vitalidad de las unidades sociales de menor complejidad y no su capacidad de mendigar²⁵.

Según las *dos Europas* descritas en el párrafo anterior, es menester la clasificación de las funciones estatales y su particular fundamentación filosófica con respecto a los elementos subsidiarios. En tal caso, se señalan como déficits aristotélicos: 1) la justificación de la fuerza pública para crear orden, sin considerar la necesidad de reducir su carácter de poder y dominación; y 2) la sobrevaloración la autonomía de *La Polis* con la exclusión temática de relaciones panhelénicas, limitando así la creación de sociedades más amplias; carencia en la que

²³ *Ibidem*, p. 484.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ibidem*, p. 485.

coincidió Johanes Althusius en la pirámide de su *Consociatio Symbiotica*. Como primera corrección a lo anterior, la Europa obligatoria, en uso de la ética social subsidiaria, puede exigir la reducción de la fuerza pública de las comunidades intermedias, no la eliminación. Según la segunda corrección, los demás elementos subsidiarios pueden orientar la necesidad de nuevas unidades sociales mayores y más amplias (diversificación), incluso supranacionales, cuando las formas hasta entonces existentes tropiezan con los límites de su rendimiento²⁶.

En un amplio contraste, por ser uno de los temas potencialmente críticos, la política social europea merece el mayor análisis subsidiario si la pretensión real es que integralmente sea objeto de ética social y de equilibrio en la ayuda. Los obstáculos más importantes para la consolidación de una política social europea son los siguientes: a) la fragmentación de las instituciones políticas comunitarias, b) la ausencia o debilidad de las fuerzas políticas, c) la heterogeneidad de Europa, y d) la diversidad fundamental de los estados de bienestar nacionales²⁷. La salida necesariamente es el fortalecimiento de la sociedad civil y el diseño de nuevas maneras para que esta interactúe con las instituciones públicas. Solo así se podrá invertir un proceso de desmesurado crecimiento estatal, el cual, de no detenerse, terminaría por colapsar las estructuras europeas de ayuda social²⁸.

En función de lo expuesto, son muchas las tareas pendientes para un debate obligadamente clasificado sobre las funciones estatales con relación a su particular fundamentación filosófico-subsidiaria, y solo este puede combatir la *inexactitud de aplicación* en las relaciones intergubernamentales europeas. A manera de resumen, los dilemas enunciados por los teóricos son que la *Subsidiariedad*: 1) puede ser aplicada por los componentes federales contra una instancia central sobre-empoderada, y por el contrario, el orden supranacional puede instrumentar con ella la centralización de ciertas áreas administrativas; 2) presenta una disyuntiva convicción-ordenamiento dentro del sistema federal, por ello puede ser principio conductual o norma jurídica de distribución de competencias; 3) para el orden supranacional, puede representar la rigidez normativa de un límite competencial obligatorio o 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 prohibidas²⁹.

²⁶ *Ibidem*, pp. 480-481.

²⁷ 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, p. 478.

²⁸ *Ibidem*, p. 481.

²⁹ Otfried Höffe, *Op. Cit.*, p. 474.