

EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD: AYER, HOY Y MAÑANA

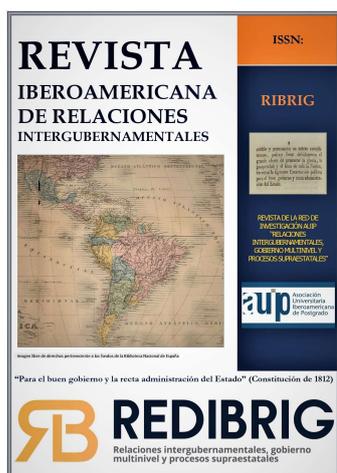
Joel Mendoza Ruiz

Profesor de Ciencia Política

Universidad Autónoma del Estado de México

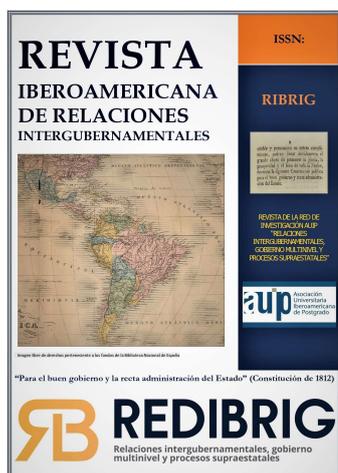
jmendoza@uaemex.mx

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. AYER. LOS CUATRO ELEMENTOS ACUMULADOS HISTÓRICAMENTE. 1. ELEMENTO DE CONCIENCIA SOCIAL. 2. ELEMENTO DE DELIMITACIÓN COMPETENCIAL. 3. ELEMENTO DE DERECHO SOCIAL. 4. ELEMENTO DE EXACTITUD DE APLICACIÓN. III. HOY. EL CONTROL SUBSIDIARIO EN LA UNIÓN EUROPEA. 1. SOBRE EL ELEMENTO DE CONCIENCIA SOCIAL. 2. SOBRE EL ELEMENTO DE DELIMITACIÓN COMPETENCIAL. 3. SOBRE EL ELEMENTO DE DERECHO SOCIAL. 4. SOBRE EL ELEMENTO DE EXACTITUD DE APLICACIÓN. IV. MAÑANA. EL FEDERALISMO SUBSIDIARIO. 1. PARA DESARROLLAR LA CONCIENCIA SOCIAL. 2. PARA DESARROLLAR LA DELIMITACIÓN COMPETENCIAL. 3. PARA DESARROLLAR EL DERECHO SOCIAL. 4. PARA DESARROLLAR LA EXACTITUD DE APLICACIÓN. V. CONCLUSIONES. REFERENCIAS CONSULTADAS.



Para citar: J. Mendoza Ruiz, “El principio de subsidiariedad: Ayer, hoy y mañana”, *RIBRIG*, 2, 2021, 1-45.

RESUMEN. Con el fin de ampliar la comprensión, la aplicación y la valoración del Principio de Subsidiariedad, aspectos problematizados tanto en el campo del conocimiento como en la práctica legislativa y administrativa; este capítulo se ocupa de antecedentes, vigencia y proyección futura del referido concepto. La comprensión se fundamenta en la revisión documental de autores clásicos y de tradición católica que colectivamente construyeron el concepto en el ayer. La vigencia se basa en el análisis jurídico del control subsidiario que han realizado



los expertos en derecho europeo hoy en día. Como proyección futura, el desarrollo conceptual del Federalismo Subsidiario se propone para evaluar y reivindicar los sistemas federales latinoamericanos en el mañana.

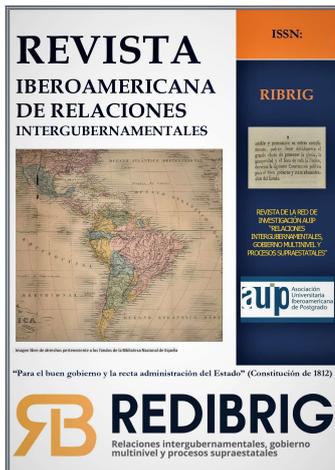
En el presente texto, las constantes de argumentación son los cuatro elementos obligados del contenido subsidiario: 1) el equilibrio operativo y complementario de las formaciones que integran la sociedad y el estado, 2) la limitación ejecutiva de las formaciones sociales más complejas en beneficio del desempeño de las más simples, 3) la suplencia funcional de las primeras en lugar de las segundas por incapacidad temporal justificada, y 4) la valoración de capacidades efectivas para permitir autonomía o suplir a manera de *Subsidium*.

PALABRAS CLAVES: Principio de subsidiariedad; elemento de conciencia social; elemento de delimitación competencial; elemento de derecho social; elemento de exactitud de aplicación.

2

ABSTRACT. With the purpose of enlarging comprehension, application and valuation of the Principle of Subsidiarity, problematized aspects both on the knowledge field as in the legislative and administrative practice; this chapter deals with background, validity and future projection of the concept referred. The comprehension is grounded on the documental revision of classical authors and of catholic tradition which collectively built the concept in yesterday. The validity is based on the juristic analysis of the subsidiary control done by the European law experts nowadays. As future projection, the conceptual development of the Subsidiary Federalism aims to evaluate and claim the Latin-American federal systems in tomorrow.

Throughout this text, the argumentation constants are the four obliged elements of the subsidiary content: 1) operative and complementary balance of the formations



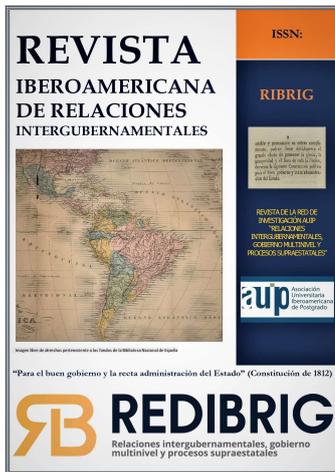
that integrate society and state, 2) executive limitation of the most complex social formations in favor of the most simple's performance, 3) functional replacement of the first ones instead of the second ones due to justified temporary incapacity, and 4) valuation of effective capabilities to enable autonomy or to replace as a *Subsidium*.

KEY WORDS: Principle of subsidiarity; element of social conscience; element of competence delimitation; element of social right; element of application accuracy.

I. INTRODUCCIÓN

La Subsidiariedad es un principio político y de ética social que, de inicio, promueve la pluralización y desarrollo simbiótico de formaciones sociales para la autorrealización del ser humano y, como alineación objetiva de esa riqueza social, conmina al individuo y a las sociedades más simples al ejercicio de la autorresponsabilidad, y a las sociedades más complejas, con especial mención al estado, a favorecer la autonomía personal o comunitaria con suplencias mínimas y ampliamente justificadas. 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.

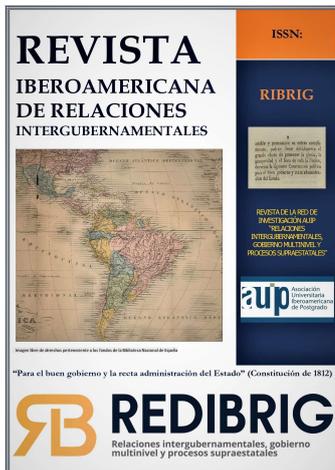
Como termino exacto (*Subsidiarii Officii Principium, o bien, Principio de Subsidiariedad*), apareció en 1931 en el texto de la Carta Encíclica *Quadragesimo Anno* (Cuarenta Años de Doctrina Social de la Iglesia). Sin embargo, su surgimiento corresponde a la recolección y ordenamiento de múltiples aportaciones filosóficas que han coincidido en la esencia subsidiaria sin utilizar un término común. Asimismo, después de 1931 otros autores han invocado el concepto que nos ocupa en la evaluación continua de las relaciones sociales universales.



El conocimiento del Principio de Subsidiariedad ha presentado tres problemas. El primero es un problema de comprensión, por su explicación superficial y desarticulada. El autor de este texto accedió por primera vez a la exposición subsidiaria a través de la brevísima descripción que hacen los pequeños tirajes doctrinarios del Partido Acción Nacional (PAN, México). Junto a la mejor definición de los valores del bien común, la inminente dignidad de la persona y la solidaridad; el Principio de Subsidiariedad parecía emular las enseñanzas de los ancianos por valerse de humildad intelectual de los refranes. El segundo es un problema de aplicación nula, por la seria incapacidad de diseño objetivo de esquemas subsidiarios. A partir de 2006, los estudios preliminares del autor de este texto han ampliado los detalles relativos: a) la mayor dosis de centralización se aplica en el ámbito económico-financiero, b) los gobiernos regionales sufren de autolimitación en su desempeño, y c) el ejercicio de las funciones sociales está muy rezagado. El tercero es un problema de valoración, por la inexistencia de una cultura de la Subsidiariedad. En ese sentido, Elvira Bosch Jorba, documentalista del Parlamento de Cataluña, aclaró al autor de este texto que en el año 2014 su labor era dotar a los parlamentaristas de textos sobre el Principio de Subsidiariedad, ya que la asamblea catalana debía participar en el control subsidiario europeo y sus integrantes no contaban con las capacidades intelectuales necesarias. De hecho, el Parlamento de Cataluña ha integrado y mantiene actualizada la *Bibliografía Subsidiariedad a la Unió Europea* (2011).

4

En tal sentido, el objetivo general del presente texto es ampliar la comprensión, la aplicación y la valoración del Principio de Subsidiariedad, de acuerdo a la particular convicción de que el contenido subsidiario es una constante teórica del pasado, del presente y del futuro. Los autores clásicos, la autoridad universal de la iglesia católica y la legislación comunitaria europea garantizan la vigencia subsidiaria. Como objetivo particular, se esgrime



una premisa subsidiaria de Efraín González Luna: *Las exigencias de la Subsidiariedad no deben encerrarse de manera excluyente en el marco de las relaciones entre el gobierno y los particulares. Deben aplicarse con inflexible congruencia a todos los tipos de relación entre la persona y las diversas formas de organización* (González, 2009: 10).

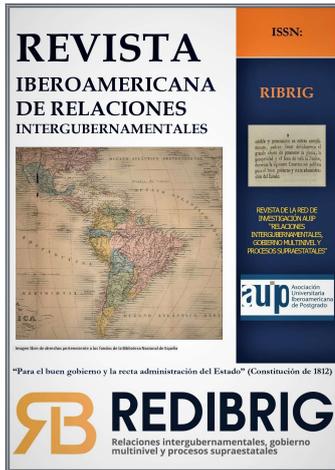
El contenido de este texto está organizado en tres secciones: ayer, hoy y mañana. Tales secciones destacan respectivamente: *Los cuatro elementos acumulados históricamente*, *El control subsidiario en la Unión Europea*, así como *El Federalismo Subsidiario*. En las tres secciones son comunes cuatro apartados que corresponden a cada uno de los elementos subsidiarios.

II. AYER. LOS CUATRO ELEMENTOS ACUMULADOS HISTÓRICAMENTE

En el contenido del Principio de Subsidiariedad cuatro elementos son obligados. Como discernimiento más remoto y extenso, el sentido de conciencia social inicia con la visión aristotélica de una comunidad perfecta por su orientación a la justicia. Para pasar, como ajuste en momentos históricos de complejidad progresiva, a la pluralización de objetivos personales y soluciones sociales reactivas. Su expresión concisa se vale del aforismo: *La persona humana, origen y fin de la sociedad, debe reforzar las formaciones sociales existentes y establecer las inexistentes para conseguir, mediante ellas, su realización.*

La consigna de delimitación competencial reproduce la teoría social primaria de Johannes Althusius, la cual recurre a la restricción institucional del estado para forjar el aprovechamiento general de la vida social complementaria, origen y causa final de cualquier autoridad. Su esencia se encuentra en la máxima: *La sociedad requiere*

tanta libertad como sea posible y sólo tanta autoridad como sea necesaria.



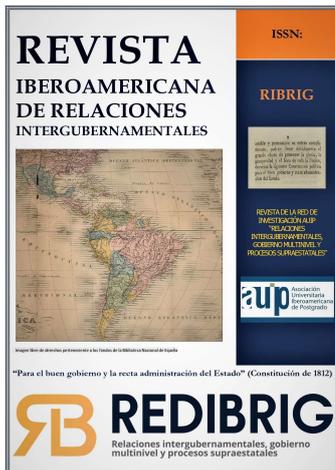
Un genuino derecho social quedó constituido por la garantía de autonomía que planteó el *obispo Wilhelm Emmanuel von Ketteler*, quien prescribió el procurar la autorresponsabilidad o dotar de *subsidium*, como alternativas de solidaridad sustentable entre individuos o formaciones sociales desiguales. Regularmente se alude con el adagio: *El subsidium, como última opción subsidiaria, debe dotarse por la cantidad y el tiempo necesario, fuera de ello existiría hurto y usurpación de competencia.*

La línea de exactitud de aplicación, obtenida del derecho comunitario europeo, perfecciona la pertinencia cabal de las dos alternativas definidas en el derecho de Ketteler. Obedece a la proposición: *Valoración formal en razón de la naturaleza de las sociedades y de las circunstancias particulares.* Sin embargo, en el amplio contenido del Principio de Subsidiariedad a menudo se evade el sentido de conciencia social. Eso reduce la consideración de formaciones sociales a sólo dos, individuo y estado, conformado un *simplismo social extremo*. La explicación, más no la justificación, son los motivos propios de los expositores del referido principio. Algunos autores por su ideología, la iglesia católica por conferenciar a nivel de autoridad universal, La Unión Europea por justificar competencias que pretende asumir. Para ampliar lo señalado, los siguientes apartados evidencian las propensiones históricas que han condicionado el contenido del Principio de Subsidiariedad desde el ayer.

6

1. Elemento de conciencia social

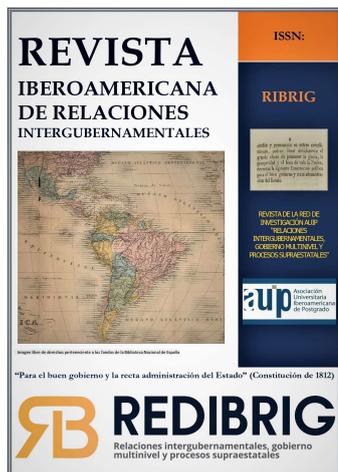
El Elemento de Conciencia Social estableció la necesidad de contar con formas sociales que desempeñen funciones trascendentales para los individuos. Tales funciones han evolucionado en cinco momentos históricos que



dan sustento a este primer elemento subsidiario. En la primera fase, Aristóteles (384-322 A. C.), a través de su obra *La Política* (Las Cosas Referentes a La Polis), proyectó una sociedad formativa basada en el bien común, la pluralidad y la justicia (Aristóteles, 2006: 41 y 67). *La Polis* era la tercera formación social acumulativa a partir de las aldeas y las familias (Aristóteles, 2006: 38). *La Polis* imperaba sobre los individuos, los cuales, por su impulso a la sociabilidad y su carencia de *autarquía*, encontraban en la primera la sustentabilidad adecuada para complementar sus requerimientos elementales, sin simulaciones (Aristóteles, 2006: 40).

En un momento histórico subsecuente Santo Tomás de Aquino (1225-1274), mediante la *Suma Contra Gentes* (1260-1264) y la *Suma Teológica* (1265-1274), concibió sociedades con valores espirituales y humanistas. Se dice que Santo Tomás de Aquino reconcilió a Aristóteles con Cristo (Chesterton, 1996: 19). Al retomar la obra de Aristóteles, el *Aquinante* partió del mundo sensible, a diferencia, consideró que ese mundo fue creado por Dios y debía conducir al hombre hacia la divinidad que le había originado (Xirau, 2010: 162). Para establecer el camino a Dios, la razón universal, el espíritu humano debía darle al universo un orden y a los seres un significado. En el actuar cotidiano, la autonomía humana debía incitar su función espiritual mediante la inteligencia y la voluntad. La inteligencia fue concebida como la facultad de conocer la verdad, la voluntad como capacidad de tender al bien. La felicidad fue pensada como el fin personal, sin embargo, como mejor virtud humana, la sabiduría fue forjada como la capacidad de buscar la verdad para tender al bien (González, 2004: XVI).

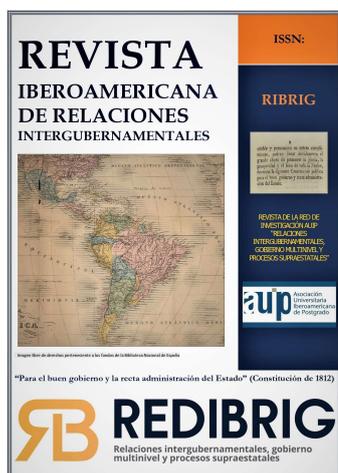
En la incesante búsqueda tomista de la verdad, la asociación entre individuos surgió como recurso de especialización y complementariedad del conocimiento, superando así las limitantes de la razón individual ante la amplitud del campo del saber (Santo Tomás de Aquino,



2004: 332). El *Aquinante* se inspiró en el *Eclesiastés*: *Es mejor ser dos que uno, pues así se goza de la ayuda de la mutua compañía* (4-9). Por otra parte, la asociación entre individuos también potenció el bien en tres tipos posibles de justicia: 1) la justicia general social o legal, cuyo objeto era el bien común, por el cual se regulaban las relaciones de los individuos con el todo; 2) la justicia conmutativa, centrada en la persona privada y las transacciones con sus similares; y 3) la justicia distributiva, que impulsaba el reparto proporcional de los beneficios y cargas de la comunidad (Marsich, 2002: 98).

La diferencia entre Aristóteles y Santo Tomás de Aquino puede atribuirse a que el segundo emprendió un proceso intelectual de dignificación de la cualidad humana. Entendió que la misma *Biblia* redimensionó socialmente al hombre en su relación con Dios desde el antiguo hacia el nuevo testamento. Mientras que para Aristóteles *La Polis* tenía prioridad sobre las sociedades menores y el individuo mismo, Santo Tomás de Aquino se mostró más racionalista o naturalista (Chesterton, 1996: 27). Como humanista insistió en la inmensa importancia del ser humano dentro del esquema teológico de las cosas (Chesterton, 1996: 26). No separó al hombre de Dios, lo distinguió con un sentido de dignidad y libertad (Chesterton, 1996: 30). Ese sentido se tornó posteriormente la constante angular subsidiaria.

El tercer momento histórico fue en el que Johannes Althusius (1557-1638) enumeró distintas formaciones sociales y les dio el orden integrador del estado. Esto es, determinó que la sociedad se constituía de abajo hacia arriba por sucesivos actos de consenso, configurando el estado federado (Truyol, 1990: XI-XII). Althusius alcanzó con su libro, *La Política Metódicamente Concebida e Ilustrada con Ejemplos Sagrados y Profanos* (1603), un sistema racional y científico de teoría general de la sociedad. El cuerpo consociado o simbiosis universal (*Consociatio Simbiótica*), término de Cicerón, estaba

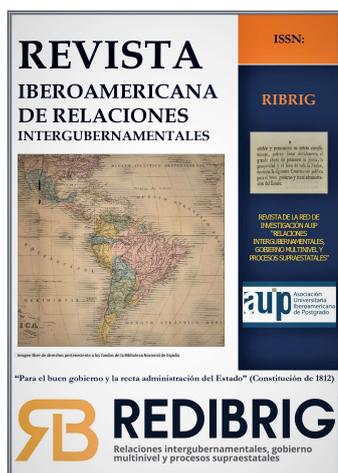


constituido por la familia, el parentesco (la *Sippe* germánica), los colegios o corporaciones (*Körperscheffen* germánicas), las universidades, las sociedades privadas (distinguidas de las públicas), la ciudad (primera célula de derecho público), así como las provincias (Mariño, 1990: XIX). Althusius privilegió el derecho desde dos de sus fuentes: una sociedad fundada en la ley natural (Mariño, 1990: XIX), un estado instituido en la constitución o *Pactum Constitutionis*. Por ese dualismo, la causa eficiente del estado sería la constitución y su causa final el bienestar espiritual y material del cuerpo consociado o simbiosis universal (Mariño, 1990: XX). Althusius presentó dos diferencias respecto a Santo Tomás de Aquino. En la primera diferencia, al igual que Aristóteles, colocó al hombre en segundo plano y a las sociedades en primero, dándole a estas mayor explicación funcional. En la segunda diferencia, Dios pasó de ser meta individual a causa primera de estado.

9

En el cuarto momento histórico, el movimiento social católico del siglo XIX atribuyó sociedades de intermediación ante la desigualdad. A mediados del siglo señalado, las revoluciones industriales habían causado la explotación legalizada del proletariado, justificada por la ideología liberal y combatida por la socialista, conformando así la polarización entre *sumisión fatalista y revolución violenta*. Ante esto, una minoría de seculares, sacerdotes y obispos propusieron inicialmente la fundación de sociedades corporativas que, en la utopía de un romanticismo cristiano, equilibraran el poder de los patrones y las demandas obreras para obtener resultados más justos (Marsich, 2002: 139-141). La idea fue extendida en la Europa católica a partir del primer tercio del siglo XIX, hasta concretarse en la Carta Encíclica *Rerum Novarum* (El Mundo en Mutación, 1891) y subsecuentes.

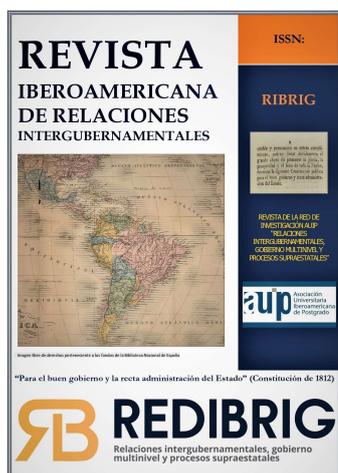
En tal proceso Alemania tuvo la primicia. Franz Josef Ritter von Buss (1803-1878) pugnó por el acercamiento de la iglesia y la defensa del obrero desde 1837. El obispo



Wilhelm Emmanuel von Ketteler (1811-1877), por la publicación del Manifiesto Comunista en 1848, anticipó en sus sermones la alternativa que después ratificaría la máxima jerarquía católica: Estas asociaciones, la religión no puede menos de apoyarlas y desear que prosperen para bien de la clase trabajadora (Pérez, 2006: 264). En 1864, Ketteler detalló aquella sociedad organizada corporativamente a través de su libro La Cuestión Obrera y el Cristianismo (Marsich, 2002: 142-143), a la vez que arremetió contra el liberalismo y el socialismo. En Francia, Albert de Mun (1841-1914) organizó Círculos Obreros para conmovir el alma de los patrones en 1871, René de La Tour du Pin (1834-1924) y León Harmel (1829-1915) participaron y discurrieron sobre esos círculos. Frédéric Ozanam (1813-1853) organizó la caridad de los católicos burgueses en la Sociedad de San Vicente de Paul. Fue también importante la circularon de revistas francesas socio-católicas entre 1848 y 1850 (Marsich, 2002: 143-144). Para Philippe Buchez (1796-1865) la alternativa era que los trabajadores se ayudaran entre sí a través de cooperativas, hasta construir un rico entramado social que transformara la sociedad sobre bases cooperativistas con el apoyo del estado (Cayota, 2015).

10

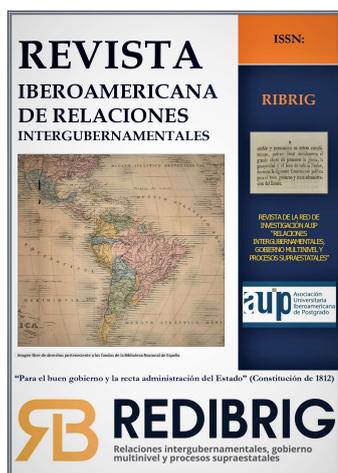
En 1891 el Papa León XIII (Gioacchino Pecci, 1810-1903), a través de la Carta Encíclica *Rerum Novarum*, condensó el amplio debate y activismo social desplegado por el movimiento católico en torno a la cuestión obrera, dirigiéndolo hacia un nuevo atributo de la iglesia católica universal: la evaluación constante de las relaciones sociedad-estado. El documento apremió a los estados nacionales su intervención respetando la justicia distributiva y legal. De manera específica, reclamó el derecho obrero de fundar sus asociaciones gremiales, autónomas y lícitas ante el estado, cuya función fuera suavizar las relaciones patronales y favorecer los derechos laborales (León XIII, 1999: 62-64). En forma subsecuente a la *Rerum Novarum*, otras Cartas Encíclicas han agrandado el contenido



de las sociedades de intermediación. En 1903 el Papa Pio X (Giuseppe Melchiorre Sarto, 1835-1914) estimuló, mediante la Carta Encíclica *Supremi Apostolatus* (Alturas del Apostolado), la asociación de los católicos con fines diversos pero unidos en el bien de su iglesia (Marsich, 2002: 156). En 1931 el Papa Pio XI (Achille Damiano Ambrogio Ratti, 1857-1939) ratificó en la Carta Encíclica *Quadragesimo Anno* (Cuarenta Años de Doctrina Social de la Iglesia) la libertad de sindicalizarse, ampliándola para todas las personas que compartieran profesión (Marsich, 2002: 166).

En la década de los sesenta, François Perroux (1903-1987) reavivó en sus teorías económicas el contraste entre aquella sociedad confesional corporativa y la lógica capitalista. Para Perroux, el *Proyecto del Hombre* exigía la concurrencia social al resultar imposible sobreponer los proyectos individuales. Como contradicción, persistía el desacuerdo al definir un código común de vida humana en las disciplinas industriales (Perroux, 1964: 33). Sin embargo, se consideró que el *Ascenso Social* era factible pues la economía era construida por la actividad humana, sólo era necesario superar el juego de enfrentamiento-cooperación que conducía a estados límite: la economía de la escasez y la sociedad de la abundancia (Perroux, 1964: 32). Como escenario no deseable, la *Alieneación* se hacía presente cuando la producción y la acumulación de objetos eran preferidas a la calidad de vida de las mayorías (Perroux, 1964: 28).

En el quinto y último momento histórico se consideró la asociación internacional para procurar el bien común universal ante la complejidad de los asuntos globales. Con su Carta Encíclica *Pacem in Terris* (Paz en la Tierra), el Papa Juan XXIII (Ángelo Giuseppe Roncalli, 1881-1963) potenció hacia 1963 una comunidad mundial a manera de paz instalada, reafirmando por esa vía el derecho de asociación autónoma (Marsich, 2002: 179-180).

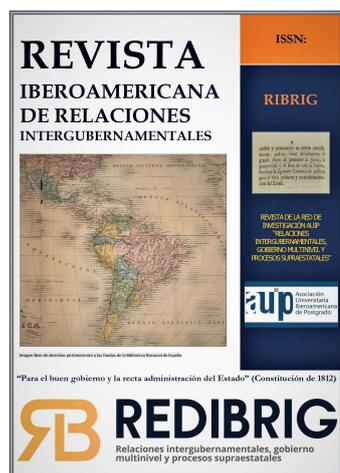


En resumen, el Elemento de Capacidad de Asociación sostiene que la realización del hombre sólo es posible en las relaciones sociales. Por ello, históricamente se ha disertado sobre cinco magnas soluciones sociales. Los dos momentos históricos más antiguos se centraron en formaciones sociales de justicia y de valores espirituales, colocando al hombre como primera prioridad de toda sociedad. En momentos históricos más recientes, las soluciones sociales se han incrementado en correspondencia a los problemas universales coyunturales: la integración y orientación social del estado, la organización gremial ante la desigualdad, así como la procuración de la paz y el bien común internacional. Como lógica legada para el futuro, se debe dar continuidad al refuerzo de las formaciones sociales existentes y al establecimiento de las inexistentes. Se debe también desarrollar la analogía jerárquica, esto es, las relaciones entre comunidades complejas y simples deben reproducir la función constructiva prevista entre individuo y sociedad. Asimismo, se deben seguir diseñando nuevas soluciones sociales para los problemas universales que se vayan presentando, conservando como medida decisiva al hombre.

12

2. Elemento de delimitación competencial

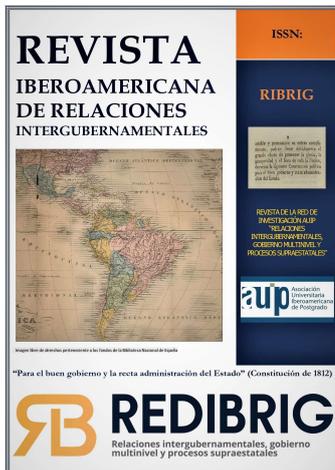
El Elemento de Delimitación Competencial implantó que, tanto en las relaciones individuo-sociedad como en las propias entre formaciones sociales complejas y simples, ninguna competencia debe ser asignada al nivel más alto que el necesario. El especial énfasis ha sido la reducción de las competencias estatales. El sustento más antiguo y objetivo fue el de Johannes Althusius, quien determinó desde 1603, en su obra *La Política Metódicamente Concebida e Ilustrada con Ejemplos Sagrados y Profanos*, la limitación del poder estatal para darle mayor sustento funcional a sus formaciones sociales integradoras, visión profética del federalismo para algunos (Truyol, 1990: XIV). Se hace necesario recalcar que para Althusius las limitaciones del estado obedecieron a su



causa final, el bienestar espiritual y material del cuerpo consociado o simbiosis universal, sin menoscabo de restituir en especiales circunstancias el imperio justificado del estado (Mariño, 1990: XX).

Antes de Althusius, una virtual ética de estado obviaba el desenvolvimiento social múltiple. Aristóteles percibió a los poderes públicos sólo con potencial para crear orden, sin considerar su carácter de dominación: *Los que gobiernan deben hacerlo con virtud, educación y hábitos* (Aristóteles, 2006: 163). Santo Tomás de Aquino compartió punto de vista, él expresó que *el rey debe ejercer justicia y unificar a su pueblo por medio de la bondad* (Santo Tomás de Aquino, 2004: 360). El Aquinante fue motivado por la integridad bíblica de *Proverbios: Donde no hay un gobernante el pueblo se disipa* (11-14). El desempeño social múltiple fue propuesto sin mayor detalle, Santo Tomás de Aquino sólo previno que la exagerada unificación y uniformidad amenazaba la existencia de la *sociedad compuesta de muchas formaciones* (Höffner, 2001: 55).

En forma posterior a la obra de Althusius, otros autores enfatizaron ideales de igualdad, libertad, derecho y democracia en la relación individuo-estado. Por su orientación liberal o socialista, esos autores aportaron una nueva interpretación de la autonomía humana ante las formas de dominación, la del estado y la clerical. Su defecto fue caer en el *simplismo social extremo*, al razonar en torno a dos partes únicas: individuo y autoridad. John Locke (1632-1704) combatió ideológicamente al estado absolutista y laicizó la razón que pretendía acaparar la iglesia. En la concierne reorientación conceptual, señaló la libertad y el interés de los ciudadanos como límites inmanentes de ambas autoridades. Asimismo, en su *Ensayo sobre el Gobierno Civil* (1690), fundó la ley civil en el libre consenso de los ciudadanos, emplazando parte de su contenido hacia la felicidad individual (Carlini, 2005: XVIII).



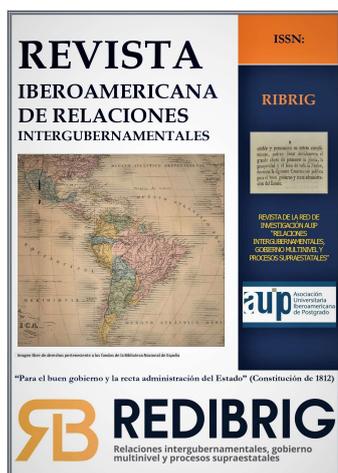
John Stuart Mill (1806-1873), a través de su obra *Sobre la Libertad* (1859), consideró inadecuado el aumento innecesario del poder del estado porque ocasionaba dependencia, con la que el gobierno o algún partido político podía transformar a los ciudadanos en sus dóciles instrumentos (Mill, 2007: 200 y 2006). Por su parte, Pierre-Joseph Proudhon (1809-1865), el *Padre del Socialismo Francés*, coincidió en términos generales con la idea de delimitación del poder público. Su obra *El Principio Federativo* (1865) expresó que las anomalías del orden social resultaban del antagonismo entre libertad y autoridad, a cuyo falso balance el centralismo se beneficiaba de la incapacidad humana, siendo entonces apremiante formar ciudadanos responsables en el ejercicio de su propio espacio de soberanía (Proudhon, 2001: 10-12).

En 1931, la Carta Encíclica *Quadragesimo Anno* optó por abreviar la argumentación antecedente. Su texto indica: *Como es ilícito quitar a los particulares lo que con su propia iniciativa y esfuerzo puedan realizar y asignarlo a la actividad de toda la sociedad, así también es injusto y, al mismo tiempo, de grave perjuicio y perturbación del recto orden social, reclamar para una sociedad mayor y superior lo que pueden hacer y procurar comunidades menores e inferiores* (Höffner, 2001: 53).

14

A manera de recapitulación, el Elemento de Delimitación Competencial constituye una primera corrección subsidiaria, en este caso al ejercicio intemperante de autoridad. Exige la reducción del poder estatal, no así la eliminación. Certifica que tanto individuos como formaciones sociales simples tienen tareas y derechos que no pueden ser cumplidos por formaciones sociales complejas. En tal sentido, el pretender las atribuciones de individuos o formaciones sociales simples se considera ilegítimo o constituye una prohibición de competencia, por lo que se hace necesario establecer límites subsidiarios entre individuos y sus variantes sociales, así como entre formaciones sociales complejas y simples.

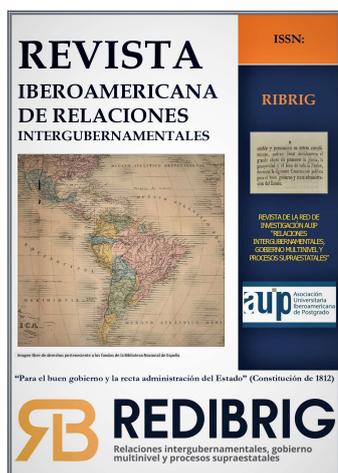
3. Elemento de derecho social



El Elemento de Derecho Social fundó la procuración de las responsabilidades de las personas y de las formaciones sociales simples, así como la exigencia puntual para que las sociedades más complejas no privaran a las primeras del derecho a ejercer su autorresponsabilidad. Al perfilar una tercera vía alternativa al capitalismo y al socialismo, doctrinas combatidas ideológicamente por el movimiento social católico del siglo XIX, el obispo *Wilhelm Emmanuel von Ketteler fue el primero en hablar del Derecho Subsidiario. Tal derecho propuso que fuera factible variar entre las opciones de conceder autonomía o dotar de subsidio a las personas y formaciones sociales simples, como ajuste casuístico y circunstancial preferible a aquellas fórmulas radicales: la restricción estatal terminante y la sustitución social por parte del estado. Sobre la concesión de autonomía, Ketteler expresó: La razón y la verdad dan al pueblo el derecho a procurar y realizar por sí mismo, en casa, en su comunidad, en su patria, lo que pueden hacer por sí mismos. Esto no es compatible en algún modo con el principio del poder estatal centralizado (Höffner, 2001: 55). A su vez, la dotación de subsidio fue presentada como la última opción subsidiaria: Sólo cuando los miembros inferiores del organismo ya no están en situación de alcanzar sus fines por sí mismos o de desviar un peligro amenazador para su desarrollo, entra en vigor el miembro superior (Höffner, 2001: 56).*

15

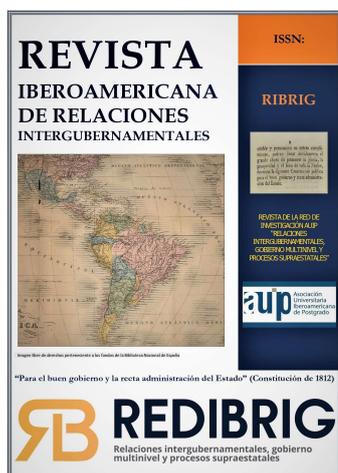
En 1891 la Carta Encíclica *Rerum Novarum* dio inicio a la instrumentación del *Derecho Ketteler*, reclamando la intervención estatal para la protección del trabajo como riqueza nacional y para garantizar un salario suficiente para el obrero ahorrador y moderado (Marsich, 2002: 162). En 1931 la Carta Encíclica *Quadragesimo Anno* asentó la exigencia hacia las sociedades más complejas de intervenir sólo justificada y limitadamente: *Toda ac-*



ción de la sociedad es, por naturaleza y definición, subsidiaria; debe prestar auxilio a los miembros del cuerpo social, nunca destruirlos o absorberlos (Höffner, 2001: 53). En un reencuentro reciente con la procuración de la autorresponsabilidad, el Papa Benedicto XVI (Joseph Alois Ratzinger, 1927), a través de la Carta Encíclica *Deus Caritas Et* (Dios es Amor, 2005), exhortó a los fieles laicos para que participaran en primera persona dentro de las competencias cedidas por el estado para beneficiar la autonomía individual, redimiendo de ese modo la vida social (Benedicto XVI, 2005). En el mismo sentido, el Papa Francisco (Jorge Mario Bergoglio, 1936), en su Carta Encíclica *Laudato Sí* (Alabado Seas mi Señor, 2015), distribuyó a detalle las responsabilidades de todas las dimensiones sociales en relación al problema de la contaminación y el cambio climático. Como ámbitos de acción, destacó el internacional, el nacional, el local, la transparencia hacia la sociedad, el consenso político-económico y las congregaciones religiosas (Francisco, 2015: 127-152).

16

Otras cartas encíclicas, al destacar circunstancias históricas concretas, han reincidido en el *simplismo social extremo*. Esto es, han obviado la procuración de la autorresponsabilidad para centrarse en demandar ya sea la no intervención o, por el contrario, la injerencia de los estados nacionales en determinados asuntos públicos. Respecto a la no intervención han sido notorios tres casos. El primero se refirió a la lucha de la iglesia con los estados nacionales por conservar las funciones educativas del clero. En ese sentido se manifestó en 1929 la Carta Encíclica *Divini Illius Magistri* (Educación Cristiana a la Juventud) del Papa Pio XI, así como en 1939 el texto de la *Summi Pontificatus* (Las Graves Preocupaciones del Supremo Pontificado) del Papa Pio XII (Eugenio María Giuseppe Giovanni Pacelli, 1876-1958). En casos más específicos, cuatro Cartas Encíclicas del Papa Pio XI fueron dirigidas a obispos y fieles mexicanos por el conflicto religioso cristero: *Paterna Sane Sollicitudo* (Preocupación

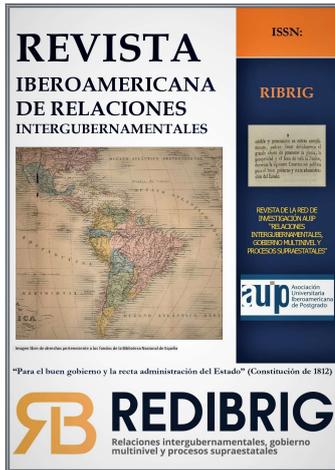


Paterna Sana) en 1926, *Iniquis Afflictisque* (Inequidad de las Leyes) en 1926, *Acerba Nimis* (Iglesia Católica) en 1932 y *Firmissimam Constantiam* (Consistencia Firme) en 1937 (Marsich, 2002: 162). Asimismo, en 1937 el Papa Pío XI publicó las Cartas Encíclicas *Mit Brennender Sorge* (Con Ardiente Preocupación) y *Divini Redemptoris* (Redención Divina), contra el nacional-socialismo y el comunismo respectivamente (Marsich, 2002: 163).

Respecto a la injerencia de los estados nacionales, han resultado sobresalientes también tres casos de la época contemporánea. En 1961, a través de la Carta Encíclica *Mater et Magistra* (La Iglesia Universal: Madre y Maestra), el Papa Juan XXIII esbozó el papel que debe asumir la autoridad pública para el desarrollo gradual, simultáneo y proporcionado de los tres sectores productivos. El texto precisó acciones estatales de desarrollo económico como estimular, regular y complementar sin remplazar. Se proyectó también la posibilidad de asociación público-privada para alcanzar un equilibrio regional (Juan XXIII, 2000: 36).

En 1967, mediante la Carta Encíclica *Populorum Progressio* (El Desarrollo de los Pueblos), el Papa Pablo VI (Giovanni Battista Enrico Antonio Maria Montini, 1897-1978) aportó un programa de equilibrio económico y dignidad moral. Se exhortó a la colaboración internacional, de manera que los países ricos donaran lo superfluo a los pobres como deber de solidaridad, justicia social y caridad universal (Marsich, 2002: 183). En 1991 el Papa Juan Pablo II (Karol Józef Wojtyła, 1920-2005), con su Carta Encíclica *Centesimus Annus* (Cien Años del Inicio de la Doctrina Social), señaló la necesidad de equilibrar las competencias y las autolimitaciones del estado dentro de su función económica interna. En el auge del neoliberalismo, urgió como intervención estatal esencial el garantizar la libertad individual, la propiedad, un sistema monetario estable y servicios públicos eficientes. Instó

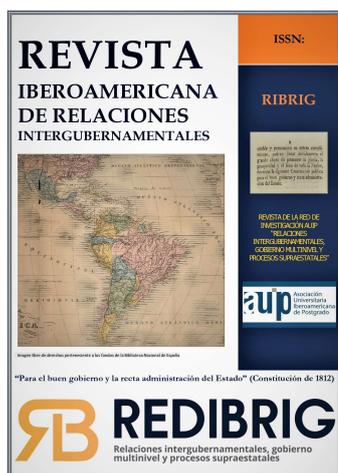
intervenciones estatales justas y temporalmente delimitadas (Juan Pablo II, 1997: 95-97).



En síntesis, el Elemento de Derecho Social constituye una segunda corrección subsidiaria a la potencial evasión de los deberes federados. Se basa en la procuración del ejercicio de autorresponsabilidad del individuo y de las sociedades más simples, lo cual requiere necesariamente de la alineación objetiva de las sociedades más complejas. Para el esfuerzo propio, las comunidades mayores deben disponer de un derecho al trabajo y a la previsión bajo la responsabilidad propia. Como ayuda para la autoayuda, se establece la obligación de las formaciones sociales más complejas de prestar subsidio sólo cuando el esfuerzo propio no es suficiente y en proporciones o temporalidades adecuadas.

4. Elemento de exactitud de aplicación

El Elemento de Exactitud de Aplicación introdujo la valoración formal para determinar la oportunidad, ya sea del ejercicio directo de competencias de individuos y formaciones sociales simples, o bien, de la suplencia subsidiaria a cargo de comunidades más complejas. La evaluación subsidiaria surgió en el proceso de reforma legislativa de la Unión Europea. El Tratado de Ámsterdam, suscrito en 1996, indujo la clasificación de facultades federadas en nacionales, comunitarias y concurrentes. En tales condiciones, el tratado otorgó preferencia competencial a los gobiernos nacionales y condicionó la intervención comunitaria a la aprobación de un examen de Subsidiariedad (Höffe, 2002: 487). No obstante, al pretender ganar competencias, la reacción de la Comisión Europea fue la definición de facultades comunitarias que quedarán excluidas del examen de Subsidiariedad, además de jerarquizar las concurrencias que resistieran mejor el examen respectivo (Areilza, 1996: 48-56).



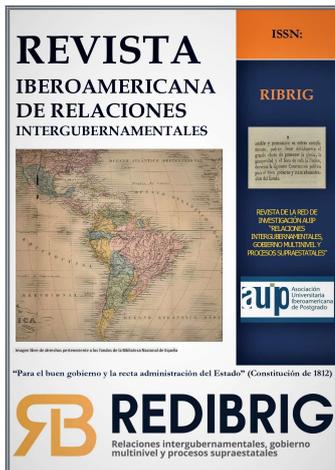
El mismo Tratado de Ámsterdam designó a la Subsidiariedad como principio para la creación de un derecho comunitario, que fuera estrictamente necesario y que se justificara mediante indicadores y consultas (Höffe, 2002: 486). En tal sentido, el Protocolo sobre la Aplicación de los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad estableció: a) que el examen de Subsidiariedad, y por tanto la aceptación o rechazo de las propuestas legislativas, depende de los parlamentos nacionales, mismos que deben consultar a los parlamentos regionales cuando proceda; b) que cada parlamento nacional cuenta con dos votos en el sistema para sancionar las iniciativas comunitarias, y que basta con un tercio de la votación general para que las iniciativas se devuelvan para su nuevo estudio; c) que debe anexarse a las propuestas legislativas comunitarias una ficha con el impacto financiero, los efectos en las legislaciones nacionales y regionales, así como indicadores cualitativos y cuantitativos; d) que el tribunal de justicia comunitario puede pronunciarse por violaciones al Principio de Subsidiariedad; y e) que el Comité de las Regiones queda facultado para interponer recursos en relación a la violación del mismo principio (UE, 2007).

19

Como parcial conclusión, el Elemento de Exactitud de Aplicación evalúa la naturaleza de las formaciones sociales y las circunstancias particulares para decidir con precisión las alternativas que ofrece el Elemento de Derecho Social: el ejercicio de la autorresponsabilidad o la intervención de las comunidades más complejas.

III. HOY. EL CONTROL SUBSIDIARIO EN LA UNIÓN EUROPEA

Los tratados de la Unión Europea han invocado la Subsidiariedad como principio jurídico a cumplir durante la dinámica legislativa comunitaria: iniciativas, valoraciones reactivas y recursos de inconformidad y de-



fensa. La falta de valoraciones políticas, de carácter formal y complementario, ha sido la causa de incoherencias subsidiarias.

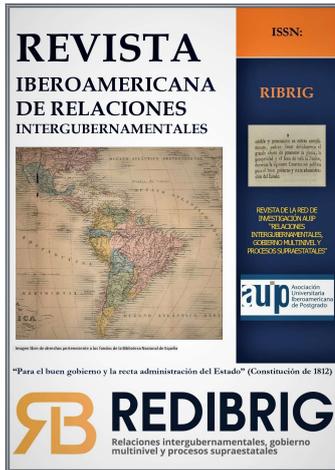
Al sentido de conciencia social ha respondido la riqueza social europea, con dos áreas de oportunidad bien marcadas. Primero, para corregir su economicismo jurídico exclusivo, la Unión Europea debe definir por la vía democrática una política social subsidiaria, orientando hacia ella la responsabilidad social de todos los sectores sin sustituirles. Segundo, para garantizar el funcionamiento social simultáneo, las instituciones comunitarias deben reforzar la participación transeuropea de las formaciones sociales ubicadas en la base piramidal: los parlamentos regionales y sus organizaciones de intermediación, así como las redes de servicios sociales tanto profesionales como voluntarias.

Las líneas de delimitación competencial y de derecho social prácticamente han sucumbido ante la centralización especulativa de competencias. La fórmula de una *Europa facultativa* debe ser: *humanismo político como objetivo, pero intervenciones sociales diversas y equilibradas como instrumentación*. En el mismo sentido, la consigna de exactitud de aplicación debe privilegiar una colaboración legislativa racional, informada y de amplio debate. Los apartados subsecuentes detallan el desequilibrio subsidiario latente ocasionado por el federalismo supranacional europeo hoy en día.

20

1. Sobre el Elemento de Conciencia Social

En el año 2015 la Unión Europea estaba integrada por 28 unidades nacionales. Del total de estados miembros sólo ocho contaban un nivel subnacional, ya sea por estar constituidos formalmente como sistemas federales, o bien, por incluir regiones con autonomía conferida. Según la información publicada por el Comité de las Regiones, Austria contaba con nueve asambleas regionales con

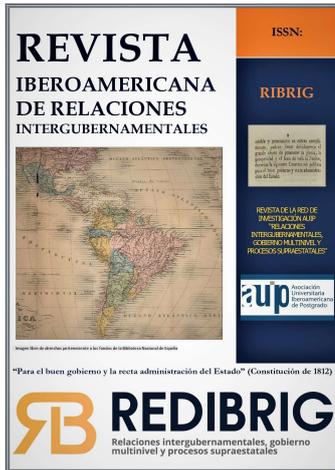


funciones legislativas, Bélgica con seis, Finlandia con una, Alemania con 16, Italia con 20, Portugal con dos y Reino Unido con tres (Comité de las Regiones, 2015). El total de parlamentos regionales registrados era de 57.

El *status* actual de la Unión Europea ha resultado de un largo proceso de integración que ha privilegiado, primero, la creación de un mercado común y, posteriormente, la unificación monetaria (Breña, 2000: 476). Otros tópicos administrativos europeos han sido la prevención alimentaria y ambiental, la compensación de las regiones, así como el combate a la delincuencia y el terrorismo. En otras materias, como la conformación integral de un estado de bienestar europeo, los avances no han sido significativos. Si bien se han generado una serie de documentos y declaraciones sobre política social durante el proceso de integración europea, estos no han sido vinculantes (Breña, 2000: 480). Los inconvenientes más importantes se basan en la debilidad institucional y en la diversidad contextual. La primera se percibe en los conflictos del debate sobre temas sociales, en combinación con el discurso inconsistente de las fuerzas políticas de izquierda. A su vez, la heterogeneidad se hace obvia por los aspectos sociales y culturales de los países miembros, lo cual ha originado una gama de esquemas compensatorios nacionales (Breña, 2000: 478). Pese a lo expuesto, subyace la necesidad de garantizar un mínimo de bienestar para el ciudadano europeo, sin que ello implique atentar en contra de las competencias y prerrogativas de las unidades políticas nacionales y regionales (Breña, 2000: 478).

21

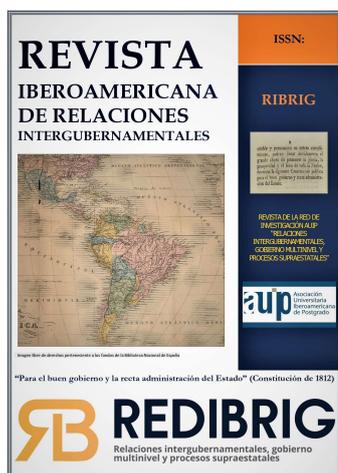
En lo concerniente a organizaciones intermedias de la estructura europea, varias de ellas operan en los procesos legislativos y jurídicos de la unión. El Comité de las Regiones (CDR, según siglas oficiales) fue creado en 1994 como órgano consultivo, *guardián de la Subsidiariedad*. Como ya se señaló en este texto, a partir del Tratado de



Ámsterdam (1996) el CDR quedó facultado para interponer recursos jurídicos en relación a la violación del principio referido. Para reforzar sus funciones acumuladas, el CDR recientemente creó una red de intercambio de información para propiciar el análisis y las contribuciones sobre la Subsidiariedad (Palomares, 2011: 35). Sin embargo, a juicio de algunos autores, los países miembros no le han dado su preferencia, en su lugar han optado por sus instituciones nacionales o directamente por los poderes europeos (Palomares, 2011: 36).

La Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios (COSAC), en funcionamiento desde 1989, es una asamblea de parlamentos nacionales con el europeo. Su principal fin es motivar principios de colaboración legislativa. De manera concreta, se trata de dotar de información a los parlamentos nacionales y, como respuesta, que los anteriores generen contribuciones hacia su similar europeo. El asunto de la información para el nivel nacional es primordial, dado que la interacción procesal legislativa entre las unidades nacionales y la supranacional está acotada a un máximo de seis semanas. En ese sentido se han multiplicado instrumentos. Los libros blancos son textos que ayudan a comprender un tema específico. Los libros verdes incitan la reflexión y la consulta en temas predeterminados a nivel europeo. En lo formal, dentro de los tiempos legislativos se socializan las comunicaciones y las propuestas de legislación (Eur-Lex, 2015).

Miquel Palomares Amat (1965) ha detectado un área de oportunidad en la colaboración legislativa: los parlamentos regionales, a pasar de participar en procesos legislativos conjuntos, no tienen acceso a la COSAC. Las asambleas regionales tienen una organización propia, cuya agenda difiere. La Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas (CALRE), instituida en 1997, agrupa a 75 asambleas regionales de ocho países de la Unión Europea. Sus propósitos son profundizar en los

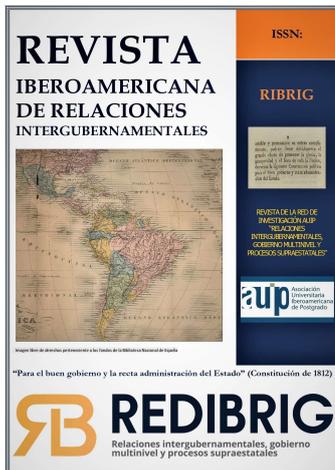


principios democráticos europeos, compartir valores de la democracia regional, generar relaciones entre asambleas regionales, así como intercambiar buenas prácticas (Parlamento de Andalucía, 2015). En las relaciones horizontales promovidas por la CALRE, el acceso a la información para mejorar la participación legislativa no tiene la misma ponderación que en la COSAC.

Otros mecanismos de cooperación directa con el parlamento europeo han sido: 1) conferencias de presidentes de parlamentos de la Unión Europea; 2) encuentros parlamentarios; 3) encuentros de comisiones parlamentarias; 4) videoconferencias; 5) comparecencias de representantes parlamentarios nacionales o regionales en comisiones del parlamento europeo, incluso en el pleno; y 6) instalación de oficinas de parlamentos nacionales en el parlamento europeo (Palomares, 2011: 49-50).

En cuanto al desempeño de organizaciones no gubernamentales en el contexto europeo, algunos autores han destacado el funcionamiento de redes sociales transeuropeas, como la Red Europea sobre la Marginación de las Personas Mayores en Centros Urbanos. Se dice que esas organizaciones *enfatan el trabajo local, pero sin dejar de pensar globalmente. Sin olvidar la dimensión europea* (Breña, 2000: 481). Para Roberto Breña Sánchez (1962) esa cualidad coincide con la esencia subsidiaria. El estado, en lugar de continuar la proliferación desmedida y desordenada de dependencias sociales, debe fortalecer a la sociedad civil y después limitarse a coordinar, tanto a profesionales como voluntarios, para que sean ellos los proveedores de los servicios sociales (Breña, 2000: 477). Por su parte, otros autores han destacado la operación de *lobbies* de industrias y empresas multinacionales, los cuales han formado *comunidades de intereses*. A diferencia de las redes de asuntos sociales, esas *comunidades de intereses* privilegian la relación vertical con las instituciones europeas porque estas últimas les

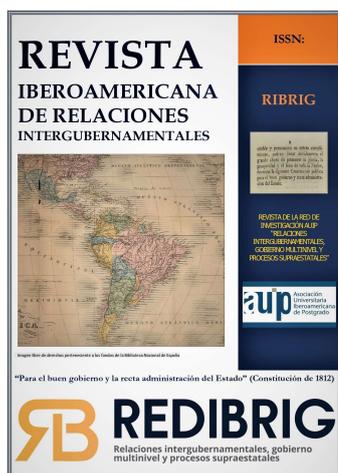
ofrecen desregulación y simplificación administrativa (Areilza, 1996: 24).



Al hacer notorias las diferencias expuestas de acentuación socio-económica y de sentidos operativos, hay estudios que recalcan la necesidad de ciertas reivindicaciones subsidiarias para garantizar la futura estabilidad de la unión. Otfried Höffe (1943) ha distinguido la actual *Europa obligatoria* de la deseable *Europa facultativa*, por lo que propuso el desarrollo de nuevas tareas sociales: un foro de diálogo de intereses a nivel europeo para el consenso de los asuntos pendientes. Se trata de generar nuevos argumentos y esquemas de los que siempre carece el debate parlamentario. Se considera que sólo ese foro tendría la capacidad de ventilar conflictos y de poner en marcha procesos de aprendizaje (Höffe, 2002: 486).

En suma, si bien el capital social europeo coincide en lo general con la visión subsidiaria de *pluralización de objetivos y soluciones sociales reactivas*, hay autores que evidencian la perfectibilidad y la necesidad de atender el funcionamiento transeuropeo de las formaciones sociales más simples. Por ello, en materia de colaboración parlamentaria existe la propuesta de mejorar la participación de los parlamentos regionales y de sus respectivas organizaciones de intermediación. Mientras que en la organización de la sociedad civil europea se ha propuesto el consenso de los asuntos pendientes, como la política social europea, para pasar a la auto-asignación subsidiaria de funciones sociales. En esa reargumentación y la consecuente reprogramación social, las *comunidades de intereses* deben aplicarse en la horizontalidad de las responsabilidades sociales. Asimismo, las instituciones europeas deben procurar los servicios sociales en red y complementarles sin reemplazarles.

2. Sobre el Elemento de Delimitación Competencial

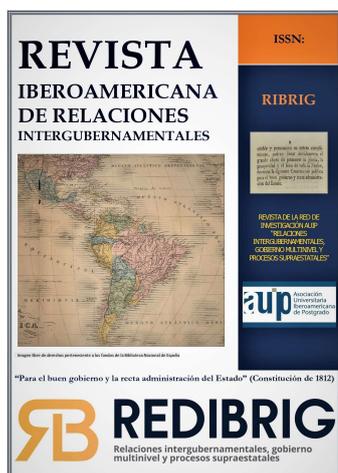


Como *patología europea*, los poderes de la unión han pretendido competencias que le permitan legislar e implementar políticas desde el orden supranacional, en ocasiones hasta por usurpación de poder y competencia (Höffe, 2002: 486). En respuesta, las unidades nacionales han procurado que las facultades supranacionales no infrinjan sus márgenes políticos y culturales. A partir de 1992, una interpretación ambivalente del Principio de Subsidiariedad incluida en el Tratado de Maastricht compensó ambas expectativas. Jacques Delors (1925), quien en ese entonces presidía la Comisión Europea, 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* (Breña, 2000: 474).

25

En el mismo sentido, algunos autores han secundado la interpretación ambivalente del principio que nos ocupa. Esa interpretación ha resaltado la máxima de Santo Tomás de Aquino, *la dignidad humana como punto decisivo de referencia*, para omitir la teoría social de Johannes Althusius, *el aprovechamiento general de la vida social complementaria, origen y causa final de cualquier autoridad*. Muestra una Subsidiariedad parcial y claramente tendencial: *ante conflictos de competencia entre formaciones sociales no se deberá reforzar siempre la unidad menor, sino aquella que en el respectivo caso sirve mejor al individuo. 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 posible* (Höffe, 2002: 478-479).

La jurisprudencia comunitaria ha secundado la interpretación expuesta. Se dice que el Tribunal de Justicia de



las Comunidades Europeas *ha obviado pronunciarse explícitamente sobre la incompatibilidad de la medida con el principio*. El tribunal referido ha mostrado tres propensiones procesales respecto a la Subsidiariedad. La primera, la delimitación de la subsidiariedad como principio del derecho comunitario, por la cual ha procurado la no retroactividad, la no afección del acervo comunitario, así como el buen funcionamiento del mercado interior (Huici, 2010: 89-90). La segunda, la validación de la motivación aunque no se haga referencia expresa del principio, ha bastado con el cumplimiento de las exigencias (Huici, 2010: 90). La tercera, decisiones sesgadas a favor de la comunidad argumentando la transnacionalidad de la medida, la necesidad prevista en los tratados y el buen funcionamiento del mercado común (Huici, 2010: 90).

En la jurisprudencia comunitaria, Laura Luisa Huici Sancho (1968) ha requerido: *una interpretación del principio de subsidiariedad que permita salvaguardar el respeto de su autonomía en el ejercicio de sus competencias... (y sin cambios absolutos) una redacción más acorde con su aspecto de -principio de proximidad- y, en todo caso, a la necesidad de una interpretación más -descentralizadora- en la aplicación de las medidas adoptadas* (Huici, 2009: 90-91). Con todo esto, se concluye en la urgencia de reivindicar la Subsidiariedad como principio de distribución de competencias, más no como argumento indebido para el ejercicio de las mismas.

26

3. Sobre el Elemento de Derecho Social

La brevedad del presente apartado pretende confirmar la *patología europea* referida en el anterior. Resulta axiomático que si ha quedado demostrado que el orden supranacional pretende el ejercicio de competencias, no puede existir la procuración de que las intervenciones, a

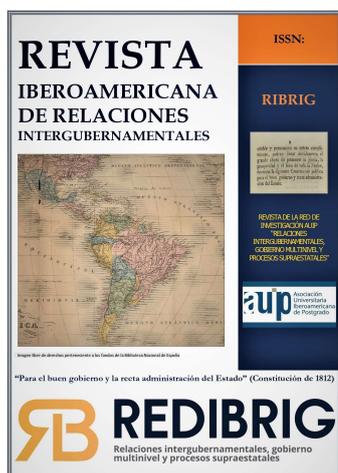
manera de *Subsidium* de las comunidades más complejas, sean *por la cantidad y el tiempo necesario*.

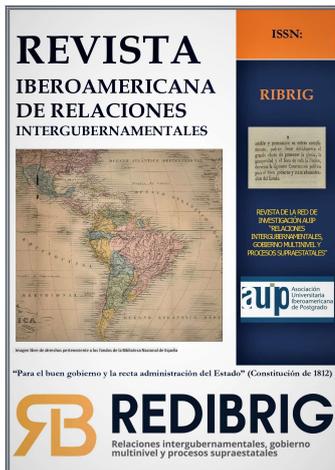
4. Sobre el Elemento de Exactitud de Aplicación

Los antecedentes y formalidades jurídicas del examen subsidiario fueron ya referidos en el último apartado de la sección *Ayer* del presente texto, con las contradicciones subsidiarias evidenciadas tanto en esa como en esta sección. Basado en el estudio de la participación del Parlamento de Cataluña en el proceso legislativo conjunto, Miquel Palomares Amat (1965) ha propuesto alternativas de ajuste incremental: un proceso legislativo conjunto en etapas racionales, la distribución oportuna de la información-insumo, así como el debate objetivo.

Palomares ha detectado cinco problemas en la *incipiente práctica del procedimiento*: 1) el sistema de alerta rápida acota la interacción procesal legislativa entre las unidades nacionales y regionales a un máximo de cuatro semanas, 2) la necesidad de que las iniciativas comunitarias tengan un estudio profundo, 3) la desvinculación del examen subsidiario con el de la proporcionalidad y la política material, 4) el intercambio documental en lugar del debate directo, y 5) la atención de los parlamentos regionales hacia prioridades distintas al examen subsidiario (Palomares, 2011: 30-40).

En la práctica, el proceso legislativo conjunto ha contado con diferentes rutinas de manejo en comisiones y en el pleno de los parlamentos regionales. Se debe evitar la banalización del procedimiento mediante la definición de tres etapas objetivas: la pre-legislativa, la legislativa y, en su caso, la de procedimiento en tribunales. En ese esquema ampliado, se hace necesaria la vinculación con la comisión y el parlamento europeo en las fases pre-legislativa y de transposición de directivas (Palomares, 2011: 46). Y en la reorganización respectiva, el análisis íntegro





de las iniciativas comunitarias debe instrumentarse mediante automatismos y decisiones rápidas (Palomares, 2011: 43).

La distribución de la información debe considerar diferentes vías de comunicación para que se cuente con el insumo básico completo. Algunas alternativas, además de las comunicaciones oficiales, son la adhesión de los parlamentos regionales al sistema de intercambio de información interparlamentaria de la Unión Europea, la realización de foros interparlamentarios regionales, así como el acopio de información intergubernamental (Palomares, 2011: 41-42).

El debate parlamentario, razonado y objetivo, debe procurarse incluso por la vía informática. La extensión de las etapas legislativas conjuntas debe traducirse en la posibilidad de incluir representantes regionales en la comisión mixta europea. Se debe también reproducir, en todos los parlamentos regionales con funciones legislativas, los apoyos con los que cuenta el Parlamento de Cataluña: documentalistas que distribuyan textos temáticos y letrados que proporcionen asesoría externa especializada (Palomares, 2011: 43).

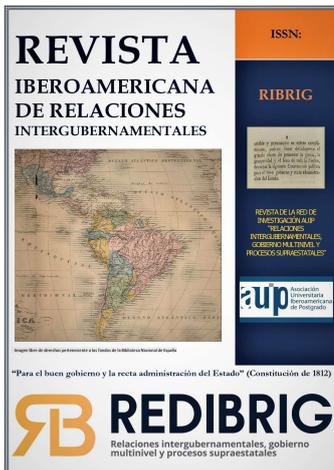
Finalmente, en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, debe considerarse que estos únicamente pueden ser iniciados por los gobiernos nacionales y por el Comité de las Regiones. Por ello, se deben regular las relaciones entre parlamentos y sus respectivos gobiernos nacionales, entre el Comité de las Regiones y los parlamentos regionales, así como entre parlamentos nacionales y regionales. Los recursos de inconformidad deben aprobarse, ya no por mayoría parlamentaria, sino como *garantía de minorías* (Palomares, 2011: 51-52).

IV. MAÑANA. EL FEDERALISMO SUBSIDIARIO

El Federalismo Subsidiario, como fórmula descentralizadora derivada del Principio de Subsidiariedad, es un federalismo orientado a la ciudadanía. Según Ronald L. Watts (1929), el Federalismo Subsidiario constituye la quinta razón de la vigencia federal en el mundo. El autor de este texto lo está desarrollando conceptualmente para evaluar con exactitud y orientar la recomposición de los sistemas federales latinoamericanos.

Como rasgo particular de esos sistemas, su cultura centralista ha sido justificada a través de un nacionalismo con un solo sentido estratégico y operativo: *del centro a la periferia*. En plena correspondencia, los órdenes estatales y municipales de gobierno no han intentado reivindicar el ejercicio de sus propias responsabilidades, se han aletargado en la *inercia de jerarquía*. En el nivel de mayor interés subsidiario, las organizaciones sociales han carecido de la confianza, de sus gobiernos y de sí mismas, para asumir funciones públicas.

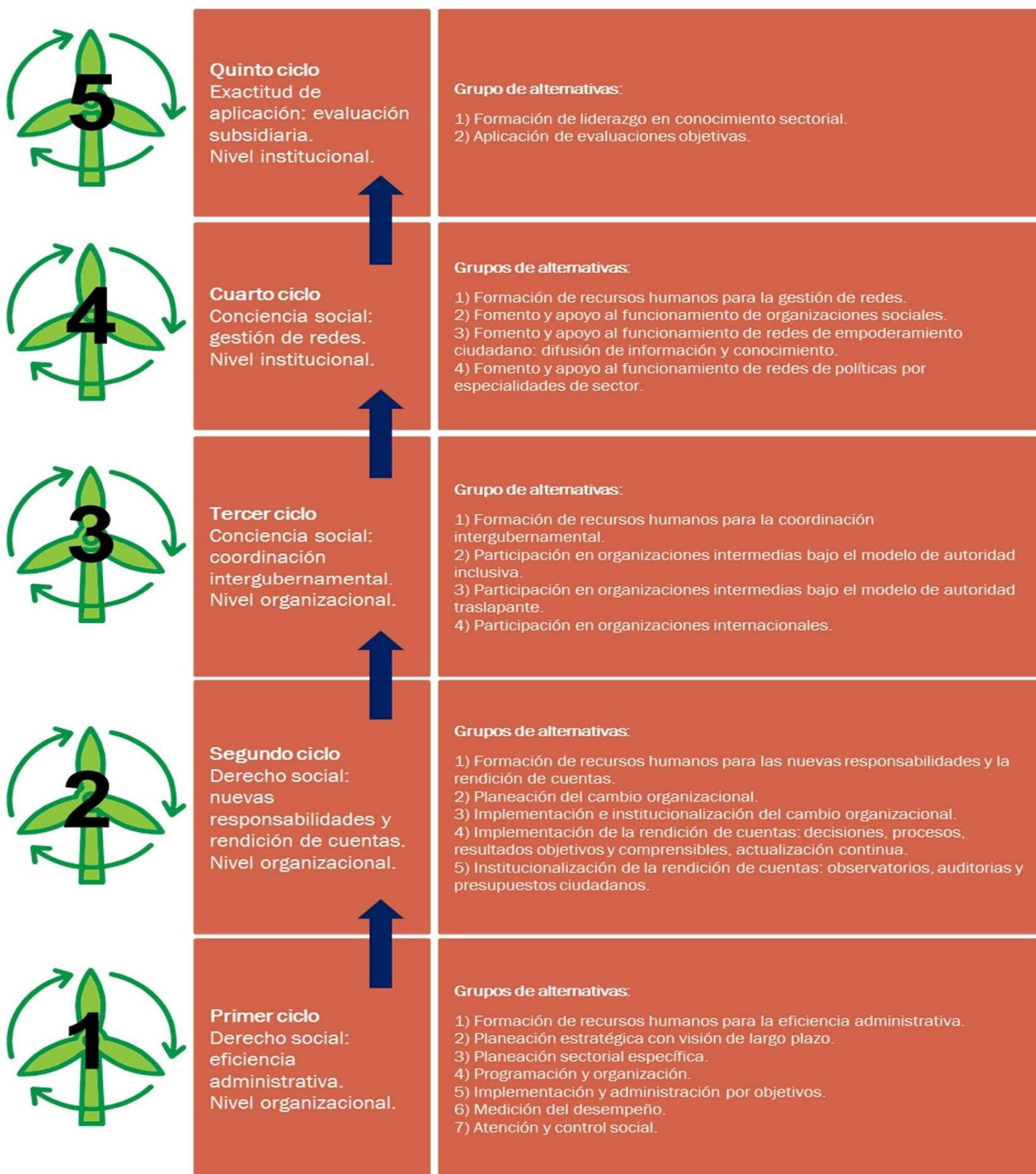
El avance logrado por el autor se ha dado en pautas de medición y en la definición de tareas inminentes. En ambos casos, el énfasis ha sido la formación de recursos humanos de los gobiernos estatales y municipales. El caso de estudio, hasta el momento, ha sido el sistema federal mexicano. Como instrumentos de análisis fueron diseñadas escalas de evaluación y modelos de desarrollo institucional, ambos ilustrados en los siguientes cuadros. Cabe señalar que estas herramientas fueron tipificadas para el presente texto, para su aplicación se deben adecuar en función de esquemas sectoriales concretos y racionalmente integrados. En este trabajo se destacan cuatro sectores: ingresos intergubernamentales, gasto descentralizado para servicios públicos, políticas distributivas y políticas redistributivas.

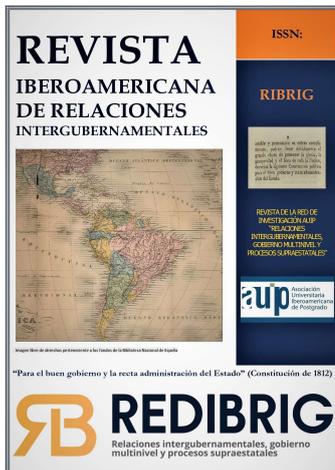


Cuadro 1.- Escala de evaluación tipo del federalismo subsidiario

	Evaluación cuantitativa	Consciencia social	Delimitación competencial	Derecho Social	Exactitud de aplicación
Homeostasis Eficiencia interna (+) Eficiencia estratégica contextual	10	Institucionalización estatal de redes de políticas públicas por especialidades de sector, como esquema fundamental.	Descentralización legislativa total de los sectores comúnmente estatales, con trasferencias estratégicamente justificadas.	Especificidad de la legislación sectorial estatal y negociación estratégica bajo intereses estatales legítimos y específicos.	Evaluación proactiva estatal de redes de política pública y de negociación estratégica.
	9	Institucionalización estatal de redes de empoderamiento ciudadano (información y participación en las decisiones), como complemento de las RIG formales.	Concurrencia legislativa, con programas de apoyo federal congruentes con la corresponsabilidad.	Concurrencia equilibrada de estrategias sectoriales nacionales y estatales.	Evaluación proactiva estatal de redes de empoderamiento ciudadano y de la concurrencia estratégica.
Entropía Eficiencia interna (+) Sin evolución estratégica contextual	8	RIG orientadas preferentemente a la autonomía estatal, en sustitución de la interdependencia, con refuerzo objetivo de la representación ciudadana.	Descentralización administrativa con fiscalización centralizada.	Autonomía estatal en la fiscalización sectorial.	Evaluación proactiva estatal de RIG orientadas a la autonomía y de fiscalización autónoma.
	7	Equilibrio estatal entre órganos colegiados verticales y horizontales, así como la representación ciudadana que para cada caso corresponda.	Descentralización administrativa con rendición de cuentas centralizada.	Autonomía estatal en la rendición de cuentas sectoriales.	Evaluación proactiva estatal de equilibrio vertical-horizontal de las RIG y de rendición de cuentas autónoma.
	6	RIG estatales mayoritariamente formalizadas por métodos político-administrativos, en lugar de métodos legislativos, con refuerzo objetivo de la representación ciudadana.	Implementación concurrente.	Autonomía estatal en la implementación sectorial.	Evaluación proactiva estatal de equilibrio legislativo-administrativo de las RIG y de implementación autónoma.
Inercia Ineficiencia interna desglosada (+) Ineficiencia estratégica contextual	5	RIG estatales organizadas por legislación estatal, complementaria o paralela a la organización nacional, que contempla representantes ciudadanos en funciones de contraloría ciudadana.	Descentralización administrativa con programación estratégica centralizada.	Autonomía estatal en la programación estratégica sectorial.	Evaluación proactiva estatal de equilibrio legislativo y social como fundamento de las RIG y de programación autónoma.
	4	RIG estatales organizadas por legislación estatal, complementaria o paralela a la organización nacional, que contempla representantes ciudadanos en funciones de participación democrática.	Descentralización administrativa con planeación estratégica centralizada.	Autonomía estatal en la planeación estratégica sectorial.	Evaluación proactiva estatal de equilibrio legislativo como fundamento de las RIG y de planeación autónoma.
Desequilibrio vertical Ineficiencia interna (+) Principios generales contextuales	3	RIG estatales organizadas por legislación nacional, sin organización estatal complementaria o paralela, que contempla representantes ciudadanos en funciones de contraloría ciudadana.	Descentralización exclusivamente financiera, con grado bajo de dependencia de los gobiernos estatales.	Baja dependencia financiera estatal-sectorial.	Evaluación proactiva estatal de contraloría ciudadana y de financiamiento autónomo.
	2	RIG estatales organizadas por legislación nacional, sin organización estatal complementaria o paralela, que contempla representantes ciudadanos en funciones de participación democrática.	Descentralización exclusivamente financiera, con grado medio de dependencia de los gobiernos estatales.	Media dependencia financiera estatal-sectorial.	Evaluación proactiva estatal de participación democrática y de dependencia financiera.
	1	Esquemas nacionales de RIG y participación ciudadana, sin organización estatal complementaria o paralela, con pautas francas de simulación o ineficiencia.	Descentralización exclusivamente financiera, con grado alto de dependencia de los gobiernos estatales.	Alta dependencia financiera estatal-sectorial.	Sin evaluación estatal de sentido subsidiario.

Cuadro 2.- Modelo de desarrollo institucional tipo del federalismo subsidiario

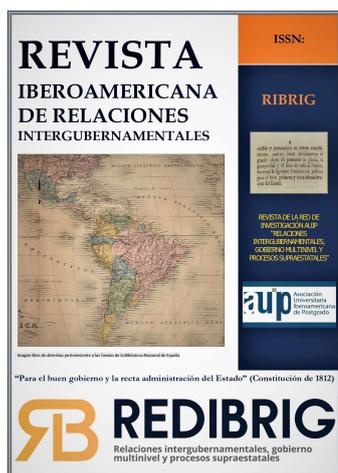




La tarea pendiente es superar el nivel nacional de análisis, para reproducir el alcance internacional de la obra de Ronald L. Watts en un *federalismo subsidiario comparado*. Otras vertientes de estudio previstas son: a) los rasgos subsidiarios del proceso legislativo conjunto en México, b) el funcionamiento subsidiario de las redes sociales panamericanas, y c) los antecedentes y resultados de la intervención internacional subsidiaria. Por el momento, los siguientes apartados presentan los resultados de estudio del caso mexicano, como aportación del autor para su difusión, discusión y ampliación en el mañana.

1. Para desarrollar la Conciencia Social

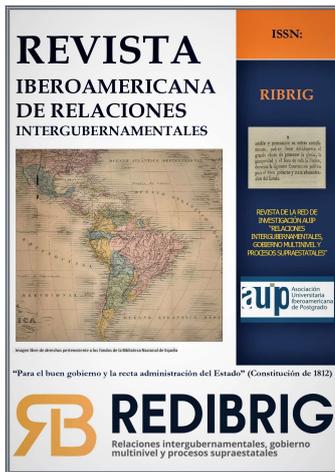
En materia de ingresos intergubernamentales, el gobierno nacional mexicano encabeza el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF, 1980), cuyos órganos tienden a perpetuar bases centralistas de recaudación. Los estados coordinados no tienen representación plena y continua en el principal órgano del SNCF, la comisión permanente de funcionarios fiscales (CPFF). Sólo el 43% de los representantes estatales desarrollaban actividades analíticas a través de los subgrupos de trabajo del mismo sistema. En tales circunstancias, ha resultado sobresaliente el desempeño de la Secretaría de finanzas del Gobierno del Estado de Aguascalientes, la cual, por la vía de la negociación intergubernamental ha logrado desconcentrar responsabilidades fiscales. Contaba también con planes de coordinación horizontal y con la instancia municipal. Al evaluar las acciones sociales complementarias de la fiscalización en Aguascalientes, se detectó que la representación empresarial tenía la capacidad de coordinar acciones recaudatorias con el gobierno estatal: consultas electrónicas, representación profesional y publicaciones. Sin embargo, esa organización contaba con un padrón limitado y el gobierno estatal le guardaba recelo. Al modelar el caso para su uso formativo, se propone difundir esquemas de negociación para desconcentrar fun-



ciones fiscales que resulten asequibles para el orden estatal de gobierno, así como su ajuste incremental y progresivo. En lo social se plantea desarrollar habilidades para fomentar el crecimiento, la diversificación y la especialización de organizaciones de representación comercial y empresarial. En etapas más avanzadas, los aprendizajes deberán enfocarse al fomento de redes de información y mediación para los causantes, así como al logro de resultados en redes de estrategia y operación fiscal delegada: revisión de obligaciones, asistencia al contribuyente y denuncia de faltas fiscales.

El gasto desconcentrado para servicios públicos no privilegia el cofinanciamiento. Por el contrario, la gestión de los gobiernos estatales está orientada al ejercicio simple de las transferencias federales. Las organizaciones intermedias son omisas al cofinanciamiento: el SNCF, la Reunión Anual de Autoridades Educativas, el Consejo Nacional de Salud, el Consejo Nacional de Seguridad Pública y el Sistema Financiero del Agua y los Organismos de Cuenca. Las reglas de operación de los fondos o programas es el factor que determina la existencia de estructuras cofinanciadas en cada acción. En consecuencia, el gasto concurrente se limita a la operación de los fondos en donde se constituye como requisito. Adicionalmente, los montos que les corresponde aportar a los estados regularmente son cubiertos mediante el uso de otras aportaciones federales, estableciendo una especie de *ajedrez financiero*. En tales circunstancias, el gasto cofinanciado estatal está lejos de una proporción 50-50. A manera de ejemplo, los porcentajes durante el año 2007 fueron del 8.53 al 26.78 con respecto al gasto federal descentralizado del mismo año, mientras que sus similares municipales fueron del 15.73% al 76.99% en relación al mismo referente.

Sobre la incidencia social en el gasto descentralizado, se han ubicado experiencias limitadas que aplican en distintas etapas del ejercicio presupuestal fragmentado. En

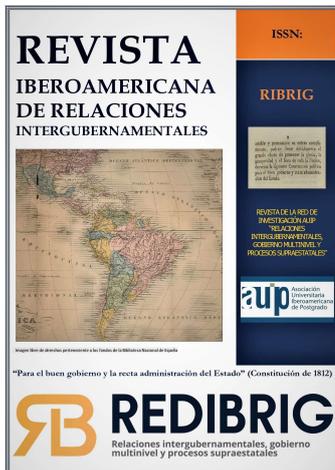


el Estado de Guanajuato, la planeación participativa cuenta con una estructura piramidal en cuyos tres niveles de priorización territorial y temática se hace constante la participación social. La agenda de trabajo se desahoga en ejercicios anuales. El consenso social y la viabilidad de las propuestas se aseguran mediante matrices de priorización, se consideran también las valoraciones de los observatorios ciudadanos. En ese mismo contexto guanajuatense, las capacidades de financiamiento vecinal han sido aprovechadas por un fideicomiso de cogestión de acciones materiales básicas. En el Estado de México se han establecido esquemas estatales novedosos que combinaban la participación privada y el financiamiento público diferido, tal era el caso de los Proyectos para la Prestación de Servicios (PPS). En varios programas de inversión federal de alcance nacional, la ciudadanización de las decisiones es requisito en la etapa de programación del gasto. En el Estado de Sonora, la prestación directa de servicios públicos por parte de organizaciones sociales ha sido fomentada mediante la atribución jurídica. En otras entidades del país, como los estados de Hidalgo y México, el control social se ha implementado mediante el funcionamiento de comités fiscalizadores de acciones. Se han llegado a celebrar foros de intercambio de experiencias entre comités.

34

Sobre las aportaciones de los diferentes modelos aludidos, se sugiere que la formación de recursos humanos aplique en la operación y el desarrollo de programas de participación financiera, concurrente y equitativa, de los tres órdenes de gobierno y de los beneficiarios de las acciones a financiar. Para dar orden a la acción social, se proyecta impulsar foros y mecanismos de comunicación e información que procuren el intercambio formativo entre planificadores, programadores, implementadores y controladores sociales de servicios públicos. De igual forma, se deberán promover organizaciones de empresarios con interés de capacitarse y participar en el financiamiento y la prestación directa de servicios públicos. En

etapas sucesivas, la tutela gubernamental deberá desaparecer para dar paso a la auto-organización social.

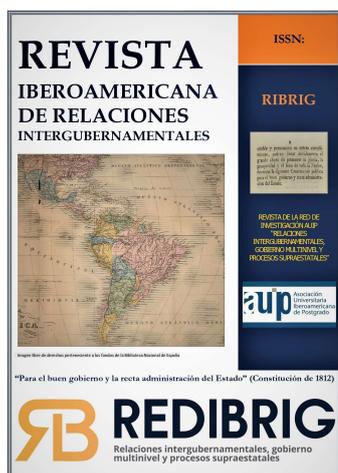


Respecto a las políticas distributivas, el retiro del gobierno federal de la planeación e implementación del desarrollo regional ha impactado en los escasos proyectos estatales. A manera de ejemplo, los trámites del Gobierno del Estado de Hidalgo ante el gobierno nacional para la autorización de un aeropuerto llegaron al conflicto intergubernamental en 2010 y a la posterior cancelación del proyecto. En otro caso, el Gobierno del Estado de Guanajuato logró exitosamente la intervención del gobierno federal, la planeación urbana de los ayuntamientos y la inversión privada en el proyecto Guanajuato Puerto Interior. Sin embargo, hasta el año 2014, no se había concretado una gestión de redes afín a la visión estatal de *conformar una sociedad del conocimiento orientada a los mercados globales*. Los *clusters* o parques de innovación estaban distraídos de su función original debido a las ineficiencias estatales, habían sido improvisados como proveedores externos de proyectos de desarrollo regional.

35

Por ello, el modelo de formación respectivo determina orientar procedimientos adecuados de negociación intergubernamental. Sobre esa base de conocimiento, la autoridad estatal deberá aprender a instituir bases de competencia para el desarrollo económico. En forma complementaria, se deberán divulgar esquemas de aprovechamiento del capital social regional para operar incrementalmente distintos objetivos: 1) redes de socialización del conocimiento para la competitividad global, 2) redes de innovación, 3) redes de integración a los mercados globales, y 4) redes de elaboración e implementación de proyectos factibles de desarrollo regional y metropolitano.

En cuanto a las políticas redistributivas, se encontró que las intervenciones federales recientes habían tenido



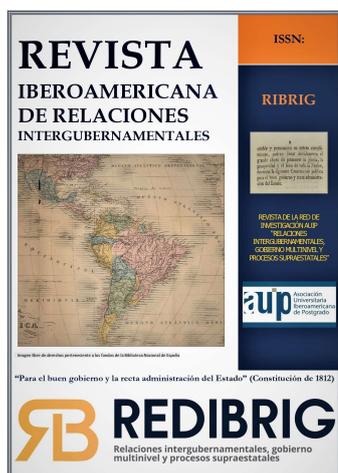
como base la negociación intergubernamental sobre criterios político-electorales, tal ha sido la experiencia de la *Cruzada contra el Hambre* en 2014. En el caso del Gobierno del Estado de Jalisco, un programa alimentario había suspendido su vinculación con organizaciones sociales proveedoras de insumos por diferencias partidistas. En contraste, un esquema con potencialidad en la conformación de redes de políticas públicas había sido el Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS), el cual a finales de 2013 fomenta el funcionamiento de 735 instituciones de asistencia privada.

Los esquemas formativos sobre políticas redistributivas deberán inculcar la justificación social y el aval democrático, como fuentes de la negociación intergubernamental. En lo social, deberán celebrarse foros y otros mecanismos de información y comunicación que impulsen el intercambio formativo entre planificadores, ejecutores y controladores de la política social estatal. En lo particular, se deberá considerar la coordinación horizontal entre organizaciones de asistencia privada, modificando así su dependencia de los subsidios gubernamentales.

36

2. Para desarrollar la Delimitación Competencial

En México, el ingreso y el gasto coordinado fueron centralizados mediante un prolongado pero sólido proceso que dio inicio en 1948, nulificando así la posibilidad de un reparto constitucional en esas áreas. Los gobiernos estatales se han acostumbrado a recibir transferencias sin asumir el costo político de la recaudación. La dimensión avasallante del gasto federalizado satura la operación administrativa en general. Actualmente la tendencia es conservar vigente ese *status*. Las escasas propuestas de reforma crean tensiones, las dependencias y organismos federales involucrados tienen regularmente opiniones divergentes.

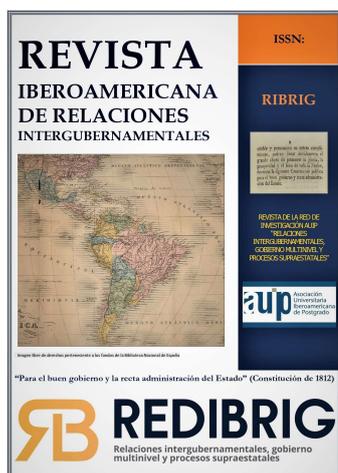


Las políticas distributivas son altamente descentralizadas. Como ya fue referido, los escasos proyectos estatales de desarrollo regional han sido consecuencia de la retracción del gobierno federal. Tal retiro en muchas ocasiones resulta nocivo para la agenda estatal de desarrollo. En las políticas redistributivas la característica general es un centralismo normativo y financiero que prescribe la desconcentración del gasto: *estrategia coordinada e implementación descentralizada*. La proyección futura en los sectores involucrados (educación, salud y asistencia social) se resume en alcanzar una concurrencia estratégico-financiera.

Según lo expuesto, las alternativas de cambio no se perciben factibles en el corto o mediano plazo. Se hace necesario avanzar en la organización y desempeño de las sociedades más simples para impulsar el cambio de abajo hacia arriba. La base debe ser una nueva cultura: la subsidiaria.

3. Para desarrollar el Derecho Social

En el tema de coordinación fiscal, la colaboración administrativa es un esquema de descentralización controlada para que los gobiernos estatales coadyuven en la recaudación de los principales conceptos impositivos, centralizados entre 1948 y 1980. Para ese esquema, el 57% de los gobiernos estatales evidenciaron una autorresponsabilidad muy cuestionable, mientras que la eficiencia mostrada por el 29% fue relativa por basarse en un solo programa, el cobro de multas federales no fiscales. La Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Aguascalientes presentó la mejor eficiencia en la colaboración administrativa. En ese caso, fiscalistas de la iniciativa privada desarrollaron con eficiencia la estructura organizacional y la administración por objetivos. En otros aspectos administrativos los avances habían sido menores. Si bien existían intentos importantes para combatir conductas punibles, las estrategias de fiscalización y control

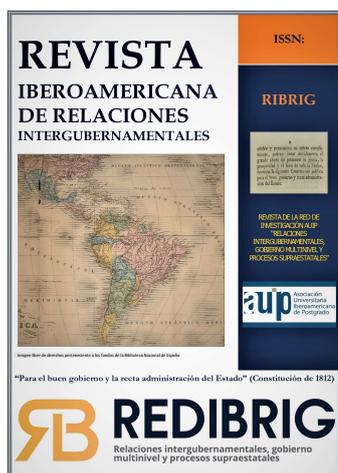


de obligaciones no habían logrado abatir el rezago ocasionado por grupos de contribuyentes difíciles de controlar. La atención al público reproducía los atributos del Sistema de Administración Tributaria (SAT), no obstante, el servicio era permanente sólo en la capital del estado y eventual en el resto del territorio estatal. La formación de recursos humanos no contaba con programas de habilidades político-estratégicas. La medición del desempeño ocupaba indicadores de aplicación intermitente y no generalizada.

La inversión social de las entidades federativas, si bien registraba la incidencia social referida en el apartado *Para desarrollar la Conciencia Social*, su problemática derivaba de la grave fragmentación de sus etapas operativas: planeación, programación, implementación y control. Modelos integrales al respecto, simplemente no se encontraron.

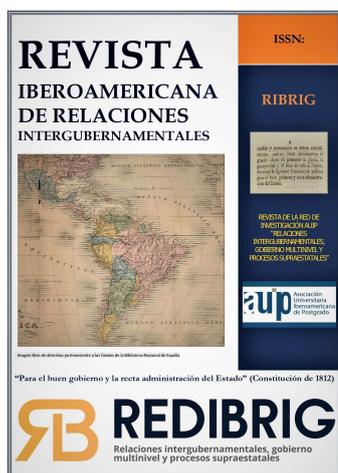
En las políticas distributivas, estudios previos arrojaron que el 71% de los gobiernos estatales no elaboraban proyectos significativos de desarrollo regional. Como experiencia sobresaliente, el Gobierno del Estado de Guanajuato había realizado proyectos de desarrollo regional derivados de la planeación participativa con visión de largo plazo, con metas racionales e implementación compartida con la iniciativa privada. Como deficiencias detectadas, tales proyectos mostraban una implementación sumamente lenta y enmiendas importantes. El retraso se atribuía a que la planeación participativa estaba desvinculada con el proceso decisorio permanente y con el aprovisionamiento presupuestal.

Sobre las políticas redistributivas, se encontró que en el 71% de los gobiernos estatales no existía coordinación de los sectores involucrados: educación, salud, asistencia social, familia, juventud, género, adultos mayores, vivienda, entre otros. En el mejor de los casos, el Gobierno



del Estado de Jalisco había desplegado diversas iniciativas de programas compensatorios netamente estatales, potenciados por esfuerzos importantes de focalización geográfica. Empero, también en esa entidad las inercias y fragmentaciones sectoriales se habían impuesto sobre el diseño estratégico, poniendo en duda la efectividad de atomizados esquemas para la atención de vulnerabilidades en grupos definidos. Pese a los intentos gubernamentales de moderación asistencial; no se había logrado equilibrar las acciones de capacidades, oportunidades de ingreso y patrimonio con los apoyos directos. Adicionalmente, varios esquemas no contaban con reglas de operación.

Como rasgo común, la rendición de cuentas no estaba dirigida a exponer resultados objetivos en los casos anteriormente destacados. En materia de ingresos intergubernamentales, la información publicada no explicaba aspectos básicos como los alcances del padrón de contribuyentes o la equidad contributiva. Respecto al gasto, no existían justificaciones u otras valoraciones concretas de los programas que regularmente financian los servicios públicos. La información disponible se caracterizaba por la rigidez normativa y la ambigüedad de las cifras de gasto. En las políticas distributivas, los datos correspondientes no explicaban las metas y los logros en la generación de empleo. En las políticas redistributivas, el Consejo Técnico Independiente de Evaluación de Políticas Públicas de Jalisco (CTIEPP) sólo tenía funciones consultivas en relación a definir criterios de evaluación, no contaba con facultades vinculantes ni de rendición de cuentas. Si bien los presupuestos, las auditorías y los observatorios ciudadanos constituían un esfuerzo social por complementar la rendición de cuentas oficial, estos no eran contundentes en el contenido buscado. Se caracterizaban por la generalidad temática.



Con base en las aportaciones y deficiencias de los diferentes modelos aludidos, se sugieren esquemas formativos con aspectos comunes orientados a estimular habilidades sectoriales integrales: 1) la planeación estratégica con visión de largo plazo, 2) la planeación sectorial específica, 3) la programación y organización sectorial, 4) la implementación y administración por objetivos, 5) la medición del desempeño, 6) la atención y control social, y 7) la planeación e institucionalización del cambio organizacional. Para implementar la rendición de cuentas, se propone también divulgar aprendizajes para comunicar las decisiones, la eficiencia de los procesos, la objetividad y comprensión de los resultados, así como la actualización continua. En etapas subsecuentes, la actividad formativa debe implicar actores sociales para institucionalizar la rendición de cuentas mediante la efectividad de observatorios, auditorías o presupuestos ciudadanos.

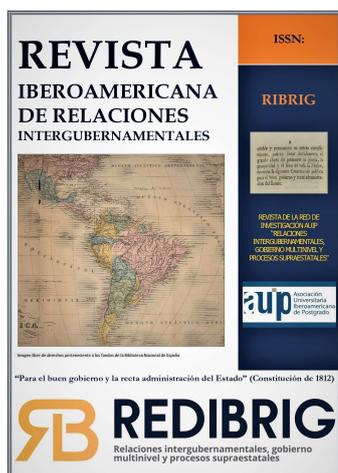
4. Para desarrollar la Exactitud de Aplicación

40

La evaluación a nivel operativo es escasa aún en los casos más sobresalientes, la evaluación sobre elementos subsidiarios no se ha practicado todavía. La alternativa es que los esquemas formativos referidos en los apartados anteriores consideren, como ciclo culminante, la formación de un liderazgo compartido entre funcionarios públicos involucrados y representantes sociales especializados. Ambas partes deberán privilegiar tanto el conocimiento como la medición objetiva e integral para orientar el avance y la retroalimentación en cada ciclo antecedente de cambio institucional.

V. CONCLUSIONES

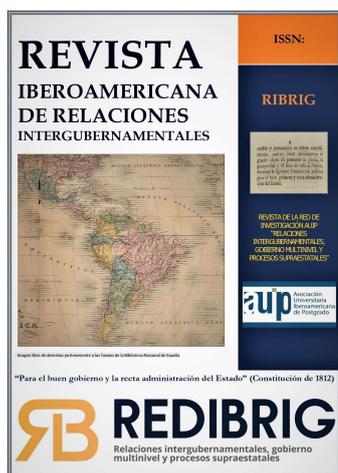
Ayer, autores clásicos y de tradición católica construyeron el Principio de Subsidiariedad con cuatro elementos obligados. El sentido de conciencia social impulsa el fortalecimiento de una pirámide social simbiótica, con



funciones equilibradas para cada nivel, todas ellas orientadas hacia la realización del ser humano. La consigna de delimitación competencial se basa en la restricción operativa de las sociedades más complejas de la pirámide. Como contraparte, un genuino derecho social es que las sociedades más simples asuman con eficiencia sus funciones, o bien, que las sociedades más complejas las suplan limitadamente a manera de *Subsidium*. La línea de exactitud de aplicación consiste en valorar las capacidades subsidiarias para determinar escrupulosamente autonomía o *Subsidium*. El contenido subsidiario surgió de la sistematización intelectual de aportaciones hechas a lo largo de 2 mil 300 años de nuestra historia. Pese a ello, la Subsidiariedad muestra un problema de comprensión. Su exposición suele ser superficial y desarticulada.

Hoy, la Unión Europea ha tomado al Principio de Subsidiariedad como patrón jurídico del proceso legislativo comunitario. El sentido de conciencia social no ha sido pleno, la Subsidiariedad no ha sido difundida y aplicada en asuntos más allá de lo económico, tampoco ha existido un fomento efectivo a la participación social voluntaria y profesional. La consigna de delimitación competencial y su contraparte de derecho social han sido afectadas por la centralización especulativa de competencias. La línea de exactitud de aplicación no ha contado con la información, objetividad y debate suficiente en la colaboración legislativa de las regiones. Todo ello se atribuye a la inexistencia de una cultura de la Subsidiariedad, el manejo estrictamente jurídico se interpone como límite político infranqueable para la precisión subsidiaria.

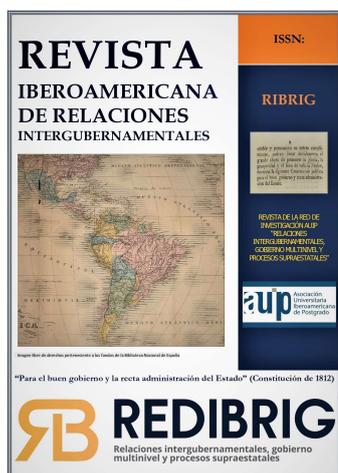
Mañana, se prevé que los cuatro elementos obligados permitan la comprensión del principio que nos ocupa, y que las pautas de medición y la definición de tareas inminentes orienten su mayor aplicación. Por lo pronto, este texto pretende difundir el caso del sistema federal mexicano para su discusión. En este, el sentido de conciencia social no ha permeado en los asuntos públicos,



las organizaciones intergubernamentales están orientadas verticalmente. Las intervenciones sociales, pese a potencialidades encontradas, no son estimuladas ni aprovechadas. La consigna de delimitación competencial no avanza por la preminencia de un centralismo histórico justificado. El derecho social ha tenido avances relativos por la baja efectividad administrativa y la indisposición hacia la rendición de cuentas de los gobiernos estatales. La línea de exactitud de aplicación ha sido inexistente. La reivindicación de las patologías expuestas, ambicionada para el contexto latinoamericano, es el objeto que ha sido asignado al Federalismo Subsidiario.

Referencias consultadas

- Areilza (de), José M. (1996), *El principio de subsidiariedad en la construcción de la Unión Europea*, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, Madrid España.
- Aristóteles (2006), *La política*, Panamericana Editorial, Colombia.
- Benedicto XVI (2005), *Carta Encíclica Deus Caritas Et*, http://w2.vatican.va/content/benedict-xvi/es/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20051225_deus-caritas-est.html, 08-08-2015.
- Carlini, Armando (2005), “John Locke”, en Locke, John; *Ensayo sobre el gobierno civil*, Editorial Porrúa, México.
- Cayota, Mario, *Los orígenes de la democracia cristiana*, <http://www.chasque.net/pdc/cayota.htm>, 29-07-2015.
- Comité de las Regiones (2015), *Subsidiarity checks at subnational level in EU Member States*, <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/maps/Pages/default.aspx>, 18-08-2015.



Chesterton, G. K. (1996), *Santo Tomás de Aquino*, Ediciones Lohlé-lumen, Argentina.

Francisco (2015), *Carta Encíclica Laudato Sí*, http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html, 13-08-2015.

González, Carlos (2004), “Estudio introductorio”, en Tomás de Aquino, *Tratado de la ley, tratado de justicia, gobierno de los príncipes*, Editorial Porrúa, México.

González, Efraín (2009), *Subsidiariedad, colección doctrina social cristiana 54*, Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, México.

Höffe, Otfried (2002), “La subsidiariedad como principio de filosofía política”, en Höffe, Otfried; Ícense, Josef (compiladores); *Panorama de filosofía política*, Konrad Adenauer Stiftung, Alemania.

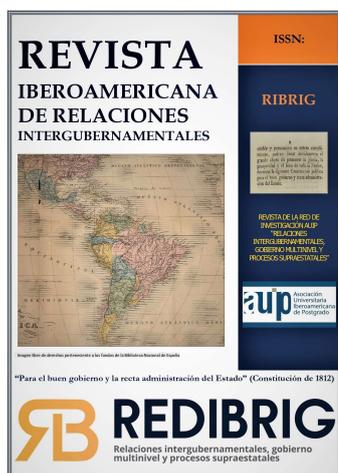
Höffner, Joseph (2001), *Doctrina social cristiana*, Empresa Editorial Herder, Barcelona España.

Huici, Laura (2009), “La interpretación del principio de subsidiariedad por el tribunal de justicia de las comunidades europeas”, en *La incidencia del Tratado de Lisboa en el ejercicio de las competencias autonómicas*, Generalitat de Catalunya, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona España.

Juan XXIII (2000), *Carta Encíclica Mater Et Magistra*, Ediciones Paulinas S. A. de C. V., México.

Juan Pablo II (1997), *Carta Encíclica Centesimus Annus*, Ediciones Paulinas S. A. de C. V., México.

León XIII (1999), *Rerum Novarum, la cuestión obrera*, Ediciones Paulinas S. A. de C. V., México.



Mariño (1990), “Estudio preliminar”, en Althusius, Johannes, *La política: metodológicamente concebida e ilustrada con ejemplos sagrados y profanos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid España.

Marsich, Umberto M. (2002), *Estudio de enseñanza social cristiana, Tomo I, raíces, historia, encíclicas y ejes axiológicos*; Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, México.

Mill, John S. (2007), *Sobre la libertad*, Alianza Editorial, España.

Ockenfels, Wolfgang F. (1994), *Manual de doctrina social cristiana, una introducción no sólo para empresarios*, Ordo Socialis, Instituto FIEL, Colombia.

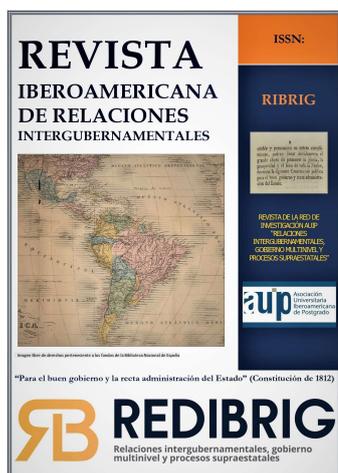
Palomares, Miquel (2011), “La participación del Parlamento de Cataluña en la aplicación y control del principio de subsidiariedad”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 38, Madrid España, pp. 19-58.

Parlamento de Andalucía (2015), *Conferencia de asambleas regionales europeas (Calre)*, <http://www.parlamentodeandalucia.es/open-cms/export/portal-web-parlamento/calre/calre.htm>, 20-08-2015.

Parlament de Catalunya (2011), *Bibliografia Subsidiaritat a la Unió Europea*, Direcció d'Estudis Parlamentaris, Barcelona España.

Pérez, Víctor (2006), “Esbozo histórico del nacimiento y evolución del derecho del trabajo”, en *Jurídica. Anuario del departamento de derecho de la Universidad Iberoamericana*, Número 36.

Perroux, François (1964), “La creación colectiva en la economía de nuestro tiempo”, en *El economista mexicano*, volumen VI, número 7.



Proudhon, Pierre J. (2001), *El principio federativo*, Editorial Gernika, México.

Tomás de Aquino (2004), *Tratado de la ley, tratado de justicia, gobierno de los príncipes*, Editorial Porrúa, México.

Truyol, Antonio (1990), “Presentación”, en Althusius, Johannes, *La política: metodológicamente concebida e ilustrada con ejemplos sagrados y profanos*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Unión Europea (2007), *Tratado de Lisboa*, http://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Trat_lisboa.pdf, 08-08-2015.

Xirau, Ramón (2010), *Introducción a la historia de la filosofía*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.