

FEDERALISMO SUBSIDIARIO: LOS GOBIERNOS ESTATALES EN LA FUNCIÓN DE INTEGRAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CARÁCTER DISTRIBUTIVO, REDISTRIBUTIVO Y URBANO-REGULATORIO.

ALTERNATIVE FEDERALISM: STATE GOVERNMENTS TO INTEGRATE THE FUNCTIONAL DISTRIBUTION POLICIES, REDISTRIBUTIVE AND URBANISM REGULATIONS.

Joel Mendoza Ruiz Profesor Investigador de Tiempo Completo adscrito al Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México. jmendoza66@ymail.com

Resumen

El presente artículo propone al federalismo subsidiario como un marco conceptual para el análisis de relaciones intergubernamentales que impulsen la descentralización de la acción gubernamental estratégica. Se busca de esta forma determinar los factores que afectan la participación preferente y formativa de las sociedades más simples (gobiernos estatales) en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Se considera que el federalismo subsidiario representa una opción importante pero poco explorada en el funcionamiento contemporáneo de los sistemas federales, sus limitantes se basan en la dificultad de darle exactitud a la esencia filosófica del principio de subsidiariedad.

En tal sentido, este artículo inicia en el intento de establecer el Desarrollo del Principio de Subsidiariedad, para pasar, en función de la disciplina de las relaciones intergubernamentales, a una clasificación de los programas vigentes con respecto a la disciplina. Por el problema de inexactitud, se orienta el análisis y la evaluación basados en métodos cuantitativos, destacando posteriormente los modelos que alcanzaron la mejor evaluación.

Finalmente se proyecta un federalismo subsidiario comparado, y se establece una conclusión.

Palabras Clave: Federalismo subsidiario, subsidiariedad, relaciones intergubernamentales, federalismo y políticas descentralizadas.

Abstract

This article proposes alternative to federalism as a conceptual framework for the analysis of intergovernmental relations that encourage decentralization of strategic government action. Thus, it attempts to determine the factors that affect participation and training preferred simpler societies (state governments) in the design, implementation and evaluation of public policies. It is considered that alternative federalism represents an important option but little explored in contemporary performance of federal systems, its limitations are based on the difficulty of accurately given by the philosophical essence of the principle of subsidiarity.

In that sense, this article starts in the attempt to establish the Development of the Principle of Subsidiarity, to pass, depending on the discipline of intergovernmental relations to a classification of current programs with regard to discipline. For the problem of inaccuracy, focuses on analysis and evaluation based on quantitative methods, noting later models achieved the best evaluation. Finally, federalism alternative plans compares, and provides a conclusion.

Key words: *Alternative federalism, subsidiarity, intergovernmental relations, federalism and decentralized policies.*

1. Introducción

Las *Ciencias de Política* de Harold D. Lasswell incluyeron como tercera orientación en el estudio de las Políticas Públicas, la producción de contenidos con *los descubrimientos de las disciplinas que pueden aportar contribuciones importantes para las necesidades de inteligencia del momento*¹. Bajo el interés de esquematizar a detalle la organización de las sociedades federales y el reflejo de ello en su gobierno, la tercera orientación de Lasswell se volvió un imperativo para el autor ante el reto de analizar el desempeño significativamente atípico del Federalismo Mexicano. De inicio, el interés señalado contrastó con la gran simpleza de algunos modelos de análisis de las federaciones, los cuales clasifican el funcionamiento de los sistemas por sentidos direccionales, por modelos muy generales y hasta por comparaciones con rebanadas de pastel.

En la obra magna de Ronald L. Watts, *Sistemas Federales Comparados*, se localizó, como la última y más vaga orientación en la importancia contemporánea del estudio del federalismo, la posible relación entre estos sistemas y el *Principio de Subsidiariedad* a manera de variables de investigación científica. De este modo, el *Federalismo Subsidiario* es visto como *difícil de traducir en términos jurídicos, tiene un carácter claramente jerárquico e implica, que en último término recae sobre el cuerpo político que hemos designado como “más distante”, decidir en qué nivel se desempeñan las diferentes funciones. No obstante, el impulso descentralizador del principio de subsidiariedad ha sido un instrumento de refuerzo del cada vez más amplio interés en un “federalismo orientado a la ciudadanía”*².

Al relacionar con mayor detalle las variables encontradas y estableciendo la paradoja de adoptar un concepto clásico para satisfacer las *necesidades de inteligencia del momento*, se consideró viable la opción de manejar como objetivo general para una nueva investigación el *analizar el desempeño contemporáneo del Federalismo Mexicano con objeto de identificar los elementos que afectan la aplicación del Principio de Subsidiariedad*. Por

¹ Aguilar Villanueva, Luis F.; *El Estudio de las Políticas Públicas*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Política Pública, 2007, Segunda Reimpresión, p. 81.

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

ello, en un desarrollo conceptual más profundo, el *Principio de Subsidiariedad* pasó de la breve descripción que hacían los pequeños tirajes doctrinarios de la Democracia Cristiana, parecida a las enseñanzas de los ancianos por valerse de *refranes* impresos en papel revolución, a la sistematización de las aportaciones que hacen diferentes autores cuyas vidas han abarcado más de 2300 años de nuestra historia. En segundo orden, se transitó también desde la retórica europea de vestir a la *Subsidiariedad* de gran relevancia pero con un límite infranqueable para darle exactitud, hasta una propuesta modesta basada en desarrollar elementos evaluables. Como tercera vertiente, se propuso entrelazar el principio que nos ocupa con las tendencias actuales de pensamiento en materia de Administración Pública, adecuando en consecuencia algunas gradas de evaluación en cada aspecto de interacción objetiva.

Para proponer una interpretación ampliada del *Federalismo Subsidiario* en función de los intereses expuestos, este ensayo se desarrolla en seis apartados aparte de la presente *Introducción*. Bajo el título *Desarrollo del Principio de Subsidiariedad*, se presenta el análisis histórico-conceptual descrito en el párrafo anterior. En la sección denominada *La clasificación de los programas vigentes con respecto a la disciplina*, se plantea una organización y la descripción de los referentes empíricos que ofrece la administración pública del sistema federal mexicano en función de los principales tipos de políticas públicas. El apartado *El análisis y la evaluación basados en métodos cuantitativos*, sistematiza un método analítico para la materia, basado en escalas numéricas que relacionan las variables aludidas. En la división titulada *Los modelos que alcanzaron la mejor evaluación*, se proyecta un estudio de políticas públicas ejemplares por fases. La sección *Federalismo subsidiario comparado* induce la posible aplicación de la materia a políticas comparadas. Al final se presentan las *Conclusiones*.

2. Desarrollo del Principio de Subsidiariedad.

El término Subsidiariedad proviene del latín *Subsidium*, el cual se relacionaba con un método de organización militar durante el combate: una línea de tropa permanecía como ayuda desde la reserva (*Subsidiarii Cohortes*) por detrás del frente de batalla (*Prima Acies*)³. La *Subsidiariedad* describe un principio de ética social que establece un equilibrio en la

³ Höffner, Joseph (Cardenal); *Doctrina Social Cristiana*, Barcelona, Empresa Editorial Herder S. A., 2001, p. 53.

intervención complementaria y auxiliar de las formaciones sociales mayores a favor de los individuos y de las pequeñas comunidades, proyectando así: a) la formación y organización de individuos y sociedades menores para que sean capaces de solucionar en forma autónoma sus propios intereses, concebido de este modo como interpretación ascendente, y b) en el ámbito del Estado multijurisdiccional, el impulso de diferentes formas de asociación organizativa para la conservación de las atribuciones locales en función del potencial adquirido, entendido a su vez como interpretación descendente.

Como término exacto, el *Principio de Subsidiariedad* fue incluido por primera vez en la publicación de la Carta Encíclica *Quadragesimo Anno* (documento pontificio de la Iglesia Católica, 1931). Sin embargo, el surgimiento en el año señalado corresponde a la recolección y ordenamiento de múltiples aportaciones filosóficas que han coincidido en la esencia subsidiaria sin utilizar un término común. Asimismo, en forma posterior a la *Quadragesimo Anno*, nuevas encíclicas y algunos procesos sociales han continuado adecuando el concepto que nos ocupa a las tendencias históricas de las relaciones sociales universales.

El *Principio de Subsidiariedad* se constituye por cuatro elementos acumulados históricamente. El *Elemento de Conciencia Social*, como *fundamento aristotélico-tomista*⁴, sienta conciencia de que la persona humana sólo puede conseguir su realización en las relaciones sociales⁵, por lo que deben existir formas sociales intermedias entre el individuo y la instancia

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

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

suprema, se deben reforzar las existentes y establecer las inexistentes⁶. Existe además analogía de la función subsidiaria a través de estructuras más complejas, es decir, las comunidades mayores deben existir para desempeñar funciones semejantes en relación con comunidades más pequeñas, en cuyo caso debe aplicar el *Elemento de Analogía Jerárquica* en lugar del de *Conciencia Social*⁷.

El *Elemento de Delimitación de Competencia*, la *aportación liberal*⁸, expresa que tanto en las relaciones entre la esfera social y los individuos, como en las relativas a las unidades sociales grandes y pequeñas, ninguna competencia debe ser asignada al nivel más alto que el necesario, pudiendo así reducir las competencias estatales⁹. Pretender las atribuciones de individuos o sociedades menores sería ilegítimo (prohibición de competencia), por lo que es necesario establecer límites subsidiarios entre individuos y comunidades, así como, entre comunidades pequeñas y grandes¹⁰.

El *Elemento de Exactitud de Aplicación*, la *actual confusión multijurisdiccional en Europa*¹¹, se refiere a la realización, necesaria y

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

⁷ Komonchak, Joseph A.; *Op. Cit.*

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

⁹ Höffe, Otfried; *Op. Cit.*, p. 477.

¹⁰ Komonchak, Joseph A.; *Op. Cit.*

¹¹ Desde 1992, el Principio de Subsidiariedad fue incluido los tratados de la Unión Europea como parte del proceso de integración (inicio en el Tratado de Maastricht), sin embargo, su desuso denota *inexactitud de aplicación* en las relaciones supranacionales. Los dilemas enunciado por los teóricos son que la Subsidiariedad: 1) puede ser aplicada por los miembros de la unión contra una instancia central sobre-empoderada, y por el contrario, el orden supranacional puede instrumentar con ella la recentralización de ciertas áreas administrativas; 2) presenta una disyuntiva convicción-ordenamiento dentro del sistema federal, por ello puede ser

obligada, de una valoración formal en razón de la naturaleza de las sociedades y de las circunstancias particulares para el ejercicio de funciones y competencias¹².

El *Elemento de Derecho Social*, como *derecho Ketteler*¹³, es por el cual la *Subsidiariedad* impone una obligatoriedad con dos gradas: moral y legal, existiendo en consecuencia hurto y usurpación de competencia principio conductual o norma jurídica de distribución de competencias; 3) para el orden supranacional, puede representar la rigidez normativa de un límite competencial obligatorio o una máxima de acción para la autolimitación voluntaria; y 4) en este último sentido, con un grado de mayor exactitud, el principio puede ser pauta de medición, de tal modo que establezca las divisiones entre las competencias permitidas, ordenadas o prohibidas para los ordenes superiores. Por la inserción doctrinaria, en caso de conflictos de competencia entre sociedades no se debe reforzar siempre la unidad menor, sino aquella que en el respectivo caso sirve mejor al individuo. Sin embargo, si esta resulta ser la más compleja, en el ámbito de las relaciones intergubernamentales se estaría solapando la incapacidad de las sociedades más simples, constituyendo así una contradicción subsidiaria.

¹² Komonchak, Joseph A.; *Op. Cit.*

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

respectivamente al momento de violar el principio¹⁴. Positivamente, debe existir una procuración por parte de todas las comunidades para que los individuos y las comunidades menores ejerciten las

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

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

3. La clasificación de los programas vigentes con respecto a la disciplina.

A partir de 1978, las *Relaciones Intergubernamentales* (RIG) se han referido al conocimiento y a la comprensión de formas más particulares en la operación de los sistemas federales, analizando las nuevas realidades políticas y administrativas²⁰. La necesidad de las *RIG* se acrecienta en federaciones descentralizadas o con amplias competencias concurrentes,

¹⁴ Höffe, Otfried; *Op. Cit.*, p. 478.

¹⁵ Komonchak, Joseph A.; *Op. Cit.*

¹⁶ Höffe, Otfried; *Op. Cit.*, p. 477.

¹⁷ Komonchak, Joseph A.; *Op. Cit.*

¹⁸ Höffe, Otfried; *Op. Cit.*, p. 477.

¹⁹ Komonchak, Joseph A.; *Op. Cit.*

²⁰ Elazar, Daniel J.; 1987. Citado por Sánchez González, José Juan; *Gestión Pública y Gubernance*, México, 2006, p. 254.

evitando de este modo competición, ineficiencias y conflictos. Los mecanismos de comunicación intergubernamental sirven precisamente para resolver estos inevitables aspectos y para adaptar el régimen a las condiciones que se requieran²¹.

En el ámbito de las *RIG*, cuyos estudios se han referido principalmente al federalismo estadounidense, las políticas públicas han sido clasificadas en *distributivas*, *redistributivas* y *regulatorias*. Las *políticas distributivas* son aquellas que inducen la concurrencia intergubernamental para promover la inversión local y el desarrollo económico regional. Los beneficios o resultados se concentran o se enfocan claramente, sus costos están sumamente dispersos y son imperceptiblemente pequeños. Las *políticas redistributivas* se refieren a aquellas estrategias intergubernamentales tendientes a reducir las desigualdades de bienestar material entre la estructura poblacional. Su funcionamiento de tipo compensatorio ocasiona que se les refiera también como *políticas de suma cero*: lo que uno gana lo pierde el otro. Las *políticas regulatorias* surgen cuando las políticas públicas de carácter concurrente requieren restringir, dirigir o sancionar diferentes jurisdicciones, dando origen a esfuerzos conjuntos o paralelos.

De acuerdo a la clasificación anterior, se hace necesaria una organización y la descripción de aquellos mecanismos y programas propios del sistema federal mexicano, de tal modo que estos sirvan como referentes empíricos para el estudio tanto de las políticas públicas como de las *RIG* nacionales, lo cual se propone a través de los siguientes párrafos. Cabe aclarar que, para hacer referencia a las particularidades administrativas estatales, se tomó una muestra de seis entidades federativas: Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Jalisco, Morelos y Querétaro.

En materia de *políticas distributivas*, en el contexto federal coexisten dos esquemas de *RIG*. Desde 1983, el esquema institucional se basa en la coordinación local entre los gobiernos federal y estatales para el diseño de *políticas distributivas* en el seno de los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (COPLADE), el antecedente se refiere a una planeación e inversión del desarrollo regional ejecutada casi exclusivamente por el gobierno federal.

El esquema más reciente, que dio inicio en el año 2005, se refiere a la coordinación entre las comisiones de la cámara de diputados y los gobiernos estatales para el trámite de asignaciones 21 Hesse, Konrad; 1987. Citado por Sánchez González, José Juan; *Op. Cit.*, p. 254. presupuestales a favor de los gobiernos estatales con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), sin que esto último implique necesariamente el diseño posterior de *políticas distributivas* integrales, y lo más grave, con una implementación muy poco eficiente que invariablemente arroja subejercicios del gasto aprobado.

En el análisis particular de la muestra de seis estados, los que presentan exclusivamente el último de los esquemas enunciados, considerado el menos favorable para el desarrollo de *políticas distributivas*, son cuatro. Los dos estados restantes, Baja California y Guanajuato, han desarrollado en forma adicional y por iniciativa propia proyectos de desarrollo urbano que han orientado la actuación de algunas dependencias estatales y han inducido la planeación urbana en los ayuntamientos. El proyecto *Guanajuato Puerto Interior*, relativo a una estación de transferencia de mercancías nacionales e internacionales, se distingue más por ser actualmente el más desarrollado y el que involucra la coordinación de un mayor número de entidades federales y de ayuntamientos.

En cuanto a las *políticas redistributivas*, el gobierno federal opera programas compensatorios mediante la descentralización de recursos para que sean operados por los gobiernos estatales. Por su organización sectorizada, la estructura administrativa federal propicia la desarticulación de una *política redistributiva* integral. En materia de Salud, la Secretaría de Salud generalmente suscribe en forma anual una gran variedad de convenios con las autoridades estatales, cuya tendencia general es la de garantizar la existencia de insumos cofinanciados que soporten la operación de los programas básicos de Salud:

- a) *Equidad, género y salud reproductiva* (cáncer cérvico uterino y mamario, violencia familiar, salud materno-infantil, planificación familiar).
- b) *Programas de vacunación.*

- c) *Nuevo seguro médico* (se establece anualmente las metas de afiliación, el presupuesto federal por familia, y el compromiso de aportación estatal en recursos o servicios).
- d) *Programas de adicciones.*
- e) *Programas de adultos mayores.*
- f) *Programas de promoción de la salud (promocionales, carteles e impresos).*
- g) *Centro nacional para la prevención y el control del VIH/SIDA (CONESIDA).*

En materia de Educación, los programas corresponden a la celebración de convenios anuales con las entidades educativas estatales:

- 1) *Programa nacional de becas y financiamiento (PRONABES)* se refiere a un esquema de ingresos individuales cofinanciados para estudiantes de instituciones públicas de Educación Universitaria.
- 2) *Programa ver para aprender mejor* se basa en la dotación de anteojos en acción coordinada entre federación y estados para alumnos de primaria y secundaria.
- 3) *Programa de acciones compensatorias* está dirigido a la inscripción y permanencia generalizada, y al logro de altos resultados de aprendizaje para alumnos marginados de educación preescolar, primaria y secundaria.

En materia de Asistencia Social, los programas son descentralizados por el

Instituto para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF):

- I. *Estrategia integral de desarrollo comunitario (EIDC) "Comunidad DIFerente"*, se refiere al financiamiento de soluciones mediante la organización comunitaria.
- II. *Programa de atención a la infancia y a la adolescencia* cuenta con diferentes vertientes para desarrollo infantil (CADI), atención infantil comunitario (CAIC), salud del niño, embarazo en adolescentes, riesgos psicosociales, prevención del trabajo infantil, jóvenes en situación de calle, y prevención de la explotación sexual comercial infantil.
- III. *Estrategia integral de asistencia social alimentaria (EIASA)* proporciona alimentos a cuatro grupos vulnerables.
- IV. *Estrategias de rehabilitación y asistencia social* está dirigida a la prevención, rehabilitación e integración social a través del uso de inmuebles para tales funciones.

De manera adicional a los sectores administrativos enunciados en el párrafo anterior, pueden también considerarse como políticas redistributivas del sistema federal mexicano algunos programas y procesos de otros rubros como género, atención a la juventud, vivienda y desarrollo social; los cuales han sido ya clasificados, pero por el momento se omiten en beneficio de la brevedad y de la objetividad. En el contexto estatal, la actuación de las entidades federativas de la muestra de seis estados define diferentes combinaciones que pueden clasificarse desde la operación exclusiva de los programas federales descentralizados (Estado de Morelos), hasta dos intentos importantes de inversión complementaria estatal y coordinación local en los rubros salud, educación y asistencia social. Los estados de Jalisco y Guanajuato son los que poseen órganos intersectoriales estatales para acentuar la coordinación y optimizar la focalización, además de financiar programas propios que complementan a los federales.

Con relación a las *políticas regulatorias*, se aclara que este ensayo optó por abordar aquellas que pudieran esquematizar objetivamente la relación de los órdenes de gobierno del sistema federal en un sector administrativo específico, eligiendo por este criterio al sector urbano con relación a las necesidades de vivienda de los grupos populares. En tal caso, el gobierno federal no interviene en la regulación urbana, solo en programas habitacionales de subsidios individuales. Estos programas descentralizan recursos para que sean operados por los gobiernos estatales de acuerdo con lo siguiente (cifras del año 2007):

- a) *Vivienda rural, otorga subsidios de hasta treinta mil pesos para ampliación de vivienda y de hasta quince mil pesos para mejoramiento.*
- b) *Tu casa, otorga subsidios de hasta cincuenta mil pesos para adquisición o edificación de vivienda; de hasta treinta y siete mil quinientos pesos para edificación de vivienda rural; de hasta diecisiete mil quinientos pesos para ampliación o mejoramiento de vivienda urbana y de hasta trece mil quinientos pesos para ampliación o mejoramiento de vivienda rural.*
- c) *Programa especial de créditos y subsidios a la vivienda (PROSAVI), otorga un subsidio del 20% del valor de la vivienda para complementar el pago inicial (enganche) en desarrollos habitacionales con precios controlados.*

- d) *Esta es tu casa*, atiende a familias para la adquisición de terrenos, viviendas nuevas o usadas, o autoconstrucción, mediante un sistema que combina proporcionalmente un subsidio y el ahorro del beneficiario.

En el contexto de los gobiernos estatales, y en el caso específico de la muestra de seis estados, la concurrencia de los sectores públicos y privados define diferentes combinaciones que pueden clasificarse desde una compensación social nula, hasta dos intentos importantes de política habitacional popular. En forma específica, tres estados se limitan a operar los esquemas que la federación descentraliza, y uno (Jalisco) concurre con algunos municipios en cuanto a la normatividad específica de dos programas habitacionales de diseño estatal. En el mejor de los casos, los dos estados restantes, Guanajuato y Baja California, han concurrido con la iniciativa privada y han adecuado al respecto los programas federales para promover con sentido social desarrollos habitacionales de casas económicas.

El suelo urbano, como insumo básico para la construcción de vivienda, ha sido el principal objeto de regulación en pro del ordenamiento de las ciudades. Las acciones de descentralización han pretendido llevar la regulación del suelo urbano a la jurisdicción de los municipios, cuyo largo proceso ha enfrentado la negativa de los gobiernos estatales con respecto a perder el control de las ciudades. En la muestra de seis estados, los dos más avanzados han acatado la distribución de competencia constitucional en materia urbana y han desarrollado una legislación local, que permite implementar una política habitacional inconcurrente. El resto de los estados representan menores rangos de descentralización urbana dificultando así la conformación de una política habitacional popular.

4. El análisis y la evaluación basados en métodos cuantitativos.

Los dilemas de la *inexactitud de aplicación* del *Principio de Subsidiariedad* en las relaciones intergubernamentales y entre sociedad y gobierno, fueron el motivo para proponer el desarrollo de escalas de evaluación. En el aprovechamiento del desglose administrativo desarrollado en el apartado anterior, cada tipo de política pública contó con un señalamiento inicial de los contextos extremos de las escalas.

El desarrollo de cada tema o sector administrativo permitió una comparativa diferencial del cumplimiento subsidiario según los diferentes casos de la muestra de estados, perfilando una configuración inicial de los diferentes grados al interior de los contextos extremos. Una confrontación en paralelo permitió además intercalar aquellos grados que los teóricos de la *Gobernanza* han construido para el desenvolvimiento de las interacciones entre sociedad y gobierno y en diversos niveles de la Unión Europea²², de tal modo que en la mayoría de los

²² Se recuerda que en el contexto europeo el Principio de Subsidiariedad desempeña un papel aún pasivo en los Tratados de la Unión, previéndose en lo emergente una sustitución por la *Gobernanza Multinivel* debido a la postergación o estancamiento del proceso de integración europea. La *Gobernanza Multinivel* considera las implicaciones de una autoridad pública que se dispersa en los diferentes niveles gubernamentales y adopta formas diferentes en función de cada sector de políticas. Se obliga entonces a la generación de Redes Intergubernamentales, pues al no existir ningún actor capaz por sí solo de dar respuestas únicas y universales a los problemas

casos las interacciones posicionadas por la *Gobernanza* en el grado intermedio coincidieron con grados mínimos subsidiarios: hacia abajo se graduó el desapego subsidiario y hacia arriba mayores niveles de congruencia. De este modo, fueron definidas tres escalas con nueve graduaciones (del cero al ocho) para cada uno de los elementos del *Principio de Subsidiariedad*.

Para el uso de las escalas, la observación de cada caso de la muestra permite asociar su *status* con la graduación de la escala que le corresponde y la comparativa de posiciones o el promedio computado arrojará el sentido de evaluación por elemento. Con el dato anterior, una evaluación integrativa puede continuar por el cómputo de promedios o la comparativa por tipos de política pública o por elementos del *Principio de Subsidiariedad* en diversas políticas.

Es necesario entonces recordar que el *Elemento de Conciencia Social*, o su equivalente de *Analogía Jerárquica* en el ámbito multijurisdiccional, se refiere a la trascendencia lograda por la función asociativa en cada ámbito de interacción objetiva; el *Elemento de Delimitación de Competencia* muestra las limitantes formales reales para la asignación que compete a la sociedad más compleja; el *Elemento de Exactitud de Aplicación* indica la existencia y resultados de la valoración formal de las circunstancias particulares.

El *Elemento de Derecho Social* señala las garantías del individuo o las sociedades más simples para que desempeñen funciones tendientes al desarrollo de la autorresponsabilidad, con la posibilidad de aceptar diferentes dimensiones de suplencia justificada. Dado lo anterior, las escalas de evaluación del *Principio de Subsidiariedad* aplicadas al Federalismo Mexicano son las que se grafican en los Cuadros 1, 2 y 3.

En la aplicación de las escalas referidas, los valores parciales se presentan entre paréntesis, de acuerdo con lo siguiente: Las *políticas distributivas* definen dos tipos de asociaciones diferentes (4.5). Un grupo compuesto por cuatro estados (Aguascalientes, Jalisco, Morelos y Querétaro), con poco apego subsidiario, regularmente gestiona cada año asignaciones *distributivas* sociales, se pasa a una mezcla compleja de estilos diferentes de instrumentos y de instituciones. Pese a la heterogeneidad, el sistema de Gobernanza debe adaptarse a los cambios y suponer el fortalecimiento de la comunicación, la confianza y la reciprocidad. Dado que Subsidiariedad y Gobernanza son conceptos europeos relacionados, se les puede augurar un futuro complementario.

durante el proceso de aprobación del presupuesto de egresos de la federación, mientras otro grupo compuesto por dos estados (Baja California y Guanajuato), con mayor sentido de autonomía, logra diseñar políticas regionales que orientan las intervenciones federales, además de realizar adicionalmente lo mismo que los primeros. Para los primeros, el financiamiento federal establece la limitante de la acción jerárquica, y para los segundos, la ausencia del orden federal en proyectos de desarrollo regional extingue la acción jerárquica (3.63). Los dos grupos definen grados extremos de evaluación sectorial (2.83) y de garantía de desempeño o grado de suplencia (3.66) en las *políticas distributivas*. El promedio general es 3.76.

En función de tres sectores administrativos estatales que deben concurrir en materia compensatoria, la coordinación efectiva de la *políticas redistributivas* define dos tipos de asociaciones diferentes en los estados de la muestra (3.33). Un grupo compuesto por cuatro estados (Baja California, Querétaro, Aguascalientes y Morelos), varía desde la inconcurrencia hasta un máximo de dos sectores que se apoyan mutuamente, mientras otro grupo compuesto por dos estados (Guanajuato y Jalisco), con mayor sentido asociativo, utiliza órganos de coordinación horizontal para proyectar mayor eficiencia en la función

redistributiva. En ambos casos, el financiamiento federal establece la limitante de la acción jerárquica (3.5), sin embargo, para el segundo grupo la concurrencia estatal y el complemento financiero son útiles para solventar los efectos de los desequilibrios en su origen. Los dos grupos definen grados extremos de evaluación sectorial (2.0) y de garantía de desempeño o grado de suplencia (1.83) en su coordinación de políticas redistributivas. Es importante mencionar que en los dos últimos aspectos, el estado de Guanajuato reduce considerablemente su posición en la escala, lo que indica que ejecuta muy pocos programas compensatorios propios prevaleciendo así una asimetría debida al predominio operativo descentralizado. De este modo, Guanajuato queda a la par de Aguascalientes, Baja California y Querétaro; cada uno de ellos con un solo sector que desarrolla programas de diseño propio; Morelos queda en el fondo sin ninguna iniciativa propia; y sólo Jalisco permanece en un nivel aceptable con 3 sectores que operan esquemas propios. El promedio general es 2.49.

Las políticas urbano-regulatorias establecen dos tipos de asociaciones diferentes (3.66). Un grupo compuesto por cuatro estados (Jalisco, Aguascalientes, Querétaro y Morelos), denotando dependencia, establece en forma diferenciada y con distintos alcances la concurrencia de federación y estados o entre estados u municipios para ejecutar programas de regularización de la tenencia de la tierra y de vivienda social respectivamente, mientras que otro grupo compuesto por dos estados (Baja California y Guanajuato) implementa programas que conjuntan inversión pública y privada en programas de vivienda social, difiriendo las soluciones en cuanto a que un solo estado (Baja California) resuelve la dotación de suelo y la regularización del mismo. En ambos casos, el financiamiento federal establece la limitante de la acción jerárquica (4.16), sin embargo para el segundo grupo, el financiamiento privado se convierte en un aprovechamiento para confrontar una solución costosa. Los dos grupos definen grados extremos de evaluación sectorial (2.16) y de garantía de desempeño o grado de suplencia (3.66) en la manera de operar las políticas de vivienda social. El promedio general es 3.46.

Analogía Jerárquica de	Delimitación de Competencia.	Exactitud de Aplicación.	Derecho Social.
8 Los gobiernos estatales diseñan políticas distributivas que orientan eficientemente la acción conjunta gubernamental y privada.	Existencia de acuerdos para la orientación eficiente de la acción conjunta gubernamental y privada en las políticas distributivas estatales.	Evaluación <u>continua</u> e integral de la acción conjunta gubernamental y privada en las <u>políticas</u> distributivas estatales.	Liderazgo de los gobiernos estatales en el diseño de políticas distributivas con acciones conjuntas gubernamentales y privadas.
7 Los gobiernos federal y estatal diseñan políticas distributivas en <u>paralelo</u> , siendo necesario negociar las intervenciones mutuas.	Existencia de acuerdos para la orientación de las acciones federales y estatales en sus intervenciones recíprocas de carácter distributivo.	Evaluación continua e integral de la intervención <u>recíproca</u> federal y <u>estatal</u> en cada una de sus políticas distributivas.	Participación de los gobiernos estatales en el diseño de políticas distributivas en paralelo a las estrategias regionales del gobierno federal.
6 El gobierno federal diseña políticas distributivas que delegan total o parcialmente a los gobiernos estatales.	Existencia de acuerdos de delegación de políticas distributivas a los gobiernos estatales.	Evaluación continua e integral de la delegación de políticas distributivas a los gobiernos estatales.	Participación de los gobiernos estatales en las políticas distributivas que le delegue el gobierno federal.
5 El gobierno federal diseña políticas distributivas que involucran acciones de determinadas dependencias estatales.	Existencia de <u>acuerdos</u> federales que involucren acciones estatales en las políticas distributivas.	Evaluación continua e integral de las acciones estatales en las políticas distributivas federales.	Participación mínima de los gobiernos estatales en las políticas distributivas del gobierno federal.
4 La gestión estatal de recursos PEF logra una coordinación	Celebración de cuatro convenios sectoriales para la	Evaluación <u>continua</u> de la coordinación intersectorial integral	Ejercicio anual de los recursos PEF al 100%.

	intersectorial integral en el trámite y en la ejecución de los recursos PEF.	descentralización de recursos PEF.	en el trámite y en la ejecución de los recursos PEF.	
3	La gestión estatal de recursos PEF no con una coordinación intersectorial para el trámite y presenta una ejecución de acciones parcialmente coordinada.	Celebración de tres convenios sectoriales para la descentralización de recursos PEF.	Evaluación continua de la coordinación intersectorial en la ejecución de los recursos PEF.	Ejercicio anual de los recursos PEF al 75%.
2	La gestión estatal de recursos PEF no con una coordinación intersectorial para el trámite y presenta una ejecución de acciones centralizada en una dependencia.	Celebración de dos convenios sectoriales para la descentralización de recursos PEF.	Evaluación continua de la ejecución centralizada de los recursos PEF.	Ejercicio anual de los recursos PEF al 50%.
1	La gestión estatal de recursos PEF no con una coordinación intersectorial para el trámite y presenta precariedad en la ejecución de los recursos.	Celebración de un convenio sectorial para la descentralización de recursos PEF.	Evaluación continua del avance físico de los recursos PEF.	Ejercicio anual de los recursos PEF al 25%.
0	Las acciones distributivas estatales no son coordinadas.	Celebración de convenio sectorial para la descentralización de recursos PEF.	La evaluación no es factor para la depuración de las políticas distributivas.	Ejercicio anual de los recursos PEF al 0%.

Cuadro 2. Escala de Evaluación de las Políticas Redistributivas.

	Analogía Jerárquica de	Delimitación de Competencia.	Exactitud de Aplicación.	Derecho Social.
8	La coordinación sectorial estatal implementa una política redistributiva focalizada y estratégicamente equilibrada.	Aplicación puntual de los programas federales por los sectores estatales en virtud del predominio general de una estrategia redistributiva estatal.	Evaluación continua e integral de la política redistributiva estatal focalizada y estratégicamente equilibrada.	Más de cuatro sectores estatales implementan programas compensatorios propios

7	La coordinación sectorial estatal implementa una política redistributiva basada en estrategias federales complementadas con estrategias estatales.	Aplicación preferente de los programas federales en un sector estatal en el marco de una estrategia redistributiva propia.	Evaluación continua e integral de la política redistributiva estatal basada en estrategias federales complementadas con estrategias estatales.	Cuatro sectores estatales implementan programas compensatorios propios, con énfasis en la focalización y el equilibrio estratégico.
6	La coordinación sectorial estatal implementa una política redistributiva basada en estrategias federales complementadas con programas estatales.	Aplicación exclusiva de los programas federales en un sector estatal por la inexistencia de una estrategia redistributiva propia.	Evaluación continua e integral de la política redistributiva estatal basada en estrategias federales complementadas con programas estatales.	Cuatro sectores estatales implementan programas relativos propios, sin que ellos representen adecuaciones estratégicas.
5	La coordinación sectorial estatal organiza y cofinancia la asistencia privada y la producción social de vivienda.	Aplicación preferente de los programas federales en dos sectores estatales en marco de una estrategia redistributiva propia.	Evaluación continua e integral de la organización y cofinanciamiento de la asistencia privada y de la producción social de vivienda.	Tres sectores estatales implementan programas compensatorios propios, con énfasis en la focalización y el equilibrio estratégico.
4	La coordinación sectorial estatal implementa programas federales inconexos y los complementa con programas estatales.	Aplicación exclusiva de los programas federales en dos sectores estatales por la inexistencia de una estrategia redistributiva propia.	Evaluación continua de la implementación de programas federales inconexos complementados con programas estatales.	Tres sectores estatales implementan programas compensatorios propios, sin que ellos representen adecuaciones estratégicas.
3	La coordinación sectorial estatal se basa en que algunas dependencias integran al resto en la ejecución de los programas redistributivos federales.	Aplicación preferente de los programas federales en tres sectores estatales en marco de una estrategia redistributiva propia.	Evaluación continua de la coordinación basada en que dependencias integran al resto en la ejecución de los programas redistributivos federales.	Dos sectores estatales implementan programas compensatorios propios, con énfasis en la focalización y el equilibrio estratégico.
2	La coordinación sectorial estatal se basa en que dos dependencias integran al resto en la ejecución de los programas redistributivos federales.	Aplicación exclusiva de los programas federales en tres sectores estatales por la inexistencia de una estrategia redistributiva propia.	Evaluación continua de la coordinación de dos dependencias que integran al resto en la ejecución de los programas relativos federales.	Dos sectores estatales implementan programas compensatorios propios, sin que ellos representen adecuaciones estratégicas.

1	La coordinación sectorial estatal se basa	Aplicación preferente de los programas	Evaluación continua de la coordinación	Un sector estatal implementa programas
	en la intervención de una dependencia en programas federales implementados por otras para facilitar la focalización.	federales en cuatro sectores estatales en el marco de una estrategia redistributiva propia.	basada en la intervención de una dependencia en programas federales implementados por otras para facilitar la focalización.	compensatorios propios.
0	Las acciones redistributivas estatales no son coordinadas.	Aplicación exclusiva de los programas federales en los sectores estatales.	La evaluación no es factor para la depuración redistributiva.	Ningún sector estatal implementa programas compensatorios propios.

Cuadro 3. Escala de Evaluación de las Políticas Urbano-Regulatorias.

	Analogía Jerárquica de	Delimitación de Competencia.	Exactitud de Aplicación.	Derecho Social.
8	Los gobiernos estatales diseñan políticas de vivienda social que orientan eficientemente la acción conjunta gubernamental y privada.	Existencia de convenios para una política social de suelo y vivienda que <u>orienta</u> eficientemente la acción conjunta gubernamental y privada.	Evaluación continua e integral de la acción conjunta gubernamental y <u>privada</u> en materia de vivienda popular y <u>de</u> RTT.	Política estatal en: coordinación técnico- social, inversión social múltiple, adquisición de suelo social, estímulos privados, y RTT.
7	Los gobiernos estatales diseñan políticas de vivienda social que orientan la inversión privada y que <u>resuelven</u> la dotación e irregularidad del suelo.	Existencia de convenios para una política social de suelo y vivienda que <u>orienta</u> eficientemente la acción privada.	Evaluación continua e integral de la inducción privada de vivienda social y las acciones gubernamentales en materia de dotación de suelo y RTT.	Política estatal en: inversión social múltiple, adquisición de suelo social, estímulos privados, y RTT.
6	Los gobiernos estatales complementan los programas federales de subsidio a la vivienda con inversiones privadas y con programas de suelo.	Existencia de convenios para una política social que complementa los programas federales de subsidio a la vivienda con <u>inversiones</u> privadas y programas de suelo.	Evaluación continua e integral del complemento en los programas federales de subsidio a la vivienda con inversiones privadas y programas de suelo.	Política estatal en: adquisición de suelo social, estímulos privados, y RTT.

5	Los gobiernos estatales complementan los programas federales de subsidio a la vivienda con inversiones privadas, sin	Existencia de convenios para una política social que complemente los programas federales de subsidio a la	Evaluación continua e integral del complemento en los programas federales de subsidio a la vivienda con	Política estatal en: estímulos privados y RTT.
---	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------

	soluciones de suelo.	vivienda con inversiones privadas, sin soluciones de suelo.	inversiones privadas, sin soluciones de suelo.	
--	----------------------	-------------------------------------------------------------	------------------------------------------------	--

4	Los gobiernos estatales implementan programas habitacionales de diseño estatal en la concurrencia entre estado y municipios.	Existencia de legislación estatal para el ejercicio de facultades urbanas concurrentes, y para acciones coordinadas de suelo y vivienda.	Evaluación continua de la implementación de programas habitacionales de diseño estatal en la concurrencia entre estado y municipios.	Acciones estatales preferentes para la concurrencia urbano-administrativa, con acciones coordinadas de suelo y vivienda.
---	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

3	Los gobiernos estatales implementan programas de RTT en la concurrencia entre federación y estado.	Existencia de legislación estatal para el ejercicio de facultades urbanas concurrentes, y para acciones coordinadas de RTT.	Evaluación continua de la implementación de programas de RTT en la concurrencia entre federación y estados.	Acciones estatales preferentes para la concurrencia urbano-administrativa, con acciones coordinadas de RTT.
---	----------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------

2	Los gobiernos municipales implementan programas de RTT en la concurrencia entre federación y municipios.	Existencia de legislación estatal para el ejercicio de facultades urbanas concurrentes, sin acciones de suelo o vivienda.	Evaluación continua de la implementación de programas de RTT en la concurrencia entre federación y municipios.	Acciones estatales preferentes para la concurrencia urbano-administrativa, sin acciones de suelo o vivienda.
---	----------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------

1	Los gobiernos estatales implementan exclusivamente los programas federales descentralizados de subsidio a la vivienda.	Existencia de legislación estatal para el ejercicio de facultades urbanas municipales, sin política propia de suelo o vivienda.	Evaluación continua de la implementación exclusiva de programas federales descentralizados de subsidio a la vivienda.	Ausencia estatal de la administración urbana, sin política propia de suelo o de vivienda.
---	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------

0	Las acciones de vivienda popular no son coordinadas.	Facultades urbanas estatales, sin políticas de suelo o vivienda.	La evaluación no es factor para la depuración socio-habitacional.	Administración urbana estatal, sin acciones de suelo o vivienda.
---	------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------

Nota: en el presente cuadro, RTT significa Regularización de la Tenencia de la Tierra.

5. Los modelos que alcanzaron la mejor evaluación.

La insensibilidad de los resultados correspondientes a los métodos cuantitativos aplicados en el apartado anterior no debe causar desánimo, el presente ensayo ha El presente apartado es para describir los tres modelos aludidos.

El proyecto *Guanajuato Puerto Interior (7.2)* es una notable *política distributiva* de diseño estatal y concurrencia

multijurisdiccional, cuya deficiencia es la desvinculación con las *políticas distributivas* derivadas de las autorizaciones del presupuesto de egresos de la federación. El proyecto utiliza como plataforma logística al aeropuerto internacional de Guanajuato, para disponer en forma adyacente los servicios de: aduana interior (31 has.), recinto fiscalizado (144 has.)²³, parque industrial nacional (196 has.), terminal intermodal ferroviaria (44 has.), terminal internacional de carga aérea (34 has.), zona de servicios comerciales y

logísticos (76 has.) y reserva territorial (502 has.)²⁴. La coordinación con el ejecutivo federal ha permitido la consolidación del aeropuerto internacional de Guanajuato en primera instancia, el establecimiento de la terminal intermodal ferroviaria y de la aduana interior (noviembre del 2004), y más recientemente las zonas fiscalizadas. Por su parte, para que el gobierno estatal intervenga en la planeación del desarrollo urbano de la región se decretó la conurbación entre Silao, San Francisco del Rincón, Purísima del Rincón y León; según decreto número 72 publicado en el Periódico Oficial del Estado el 23 de mayo de 2008. Actualmente se desarrolla el parque industrial nacional para el establecimiento de unidades fabriles.

La *Estrategia Integral de Política Social Vive* (6.8) en Jalisco, es modelo de coordinación estatal en *políticas redistributivas*.

Los Programas Compensatorios del estado de Jalisco se desarrollan bajo una visión estratégica propia que se relaciona con la promoción de un desarrollo humano destinado a erradicar la pobreza, la marginación, el rezago y la vulnerabilidad. Las dependencias involucradas han especializado las líneas estratégicas federales correspondientes, mediante la diversificación de sus

²³ El Recinto Fiscalizado Estratégico servirá de apoyo para las operaciones globales de manufactura y comercio internacional, es un régimen aduanero que permite la introducción hasta por dos años de mercancías extranjeras, nacionales o nacionalizadas para su manejo, almacenaje, custodia, exhibición, venta, distribución, elaboración, transformación o reparación con ventajas fiscales, como el permitir incorporar a los procesos industriales o de manufactura insumos y materias primas de cualquier parte del mundo y reenviarlas como producto terminado sin cargos por comercio exterior.

²⁴ *Guanajuato Puerto Interior, Centro Logístico e Industrial de México*, información localizada en www.puertointerior.com.mx.

esquemas, y en algunos casos han adicionado programas de diseño e inversión propia. El sector Salud ha incrementado sus esquemas en función de especialidades médicas. El DIF Estatal también ha incrementado principalmente los programas de la línea comunitaria y de rehabilitación, ofreciendo además una opción de vinculación laboral que se complementa con los esfuerzos de organización comunitaria en diferentes contextos y actividades económicas. El sector Vivienda ha implementado dos programas experimentales sobre mejoramiento de vivienda y lotes urbanizados. El sector Desarrollo Humano ha realizado cuatro programas propios de carácter asistencial además de aprovechar otros cuatro de los que descentraliza la SEDESOL, sin embargo, la mayor aportación del sector es un esquema sustentable de certificación y financiamiento para las instituciones privadas de asistencia. El sector Género desarrolla programas típicos que no dependen del financiamiento federal. En una evaluación conjunta de los programas, si bien existe diversidad en los mecanismos para disminuir la desigualdad, los de tipo asistencial constituyen mayoría, con la excepción de dos del sector desarrollo humano que son de oportunidades de ingreso y los nueve comunitarios del DIF estatal que combinan la capacitación con la proyección del empleo.

La coordinación de las dependencias relacionadas con la ejecución de acciones

compensatorias se da bajo la dirección de la *comisión para el desarrollo social*.

El modelo de integración estatal se encuentra actualmente en proceso e involucra las siguientes dependencias, programas y acciones de coordinación:

- 1) Secretaría de Desarrollo Humano, 17 programas, coordina los subprogramas de comunidades y pueblos indígenas y de superación de la pobreza.
- 2) Secretaría de Salud, 43 programas.
- 3) Secretaría de Educación, 31 programas.
- 4) Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 30 programas.
- 5) Secretaría del Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable, 4 programas.
- 6) Secretaría de Desarrollo Rural, 49 programas, coordina el subprograma de infraestructura social junto con la Secretaría de Desarrollo Humano.
- 7) Secretaría de Promoción Económica, 29 programas.
- 8) Secretaría de Cultura, 12 programas.
- 9) Secretaría de Planeación, un programa.
- 10) Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social, 10 programas.
- 11) Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, 43 programas, coordina los subprogramas de promoción y fortalecimiento de la familia y de impulso a las capacidades de la niñez y la juventud, y junto con la Secretaría de Desarrollo Humano los subprogramas de atención a grupos vulnerables y de seguridad alimentaria y nutricional.
- 12) Instituto Jalisciense de las Mujeres, 6 programas, coordina el subprograma de equidad y género.
- 13) Instituto Jalisciense de la Juventud, 8 programas.
- 14) Instituto Jalisciense de Asistencia Social, 2 programas.
- 15) Consejo Estatal para el Fomento Deportivo y Apoyo a la Juventud, 6 programas.
- 16) Inmobiliaria y Promotora de Vivienda de Interés Público del Estado, 4 programas, coordina el subprograma de vivienda digna junto con la Secretaría de Desarrollo Humano.
- 17) Procuraduría Social, 2 programas.
- 18) Secretaría General de Gobierno, coordina el subprograma de atención a migrantes.
- 19) Comisión estatal indígena, 1 programa²⁵.

Además de lo anterior, el *comité estatal para el desarrollo social* es un órgano consultivo del gobierno del estado destinado a motivar la participación ciudadana que coadyuve en la planeación, instrumentación y evaluación de la política estatal de desarrollo social²⁶.

En contraste con lo abundado sobre el ambicioso modelo de integración local en materia de política social, se aclara que este aún se encuentra distante de cumplir con el plan expuesto, siendo los aspectos más notorios: primero, varias de las coordinaciones de los subprogramas todavía no asumen su función dentro del modelo, evidenciando así que la inercia federal de división sectorial y de normalizar un gasto descentralizado se interponen; y segundo, existe una presencia dominante de los programas asistenciales, por lo cual se ha registrado un avance importante, pero no se ha logrado aún equilibrar la áreas

²⁵ *Ibidem*.

de acción correspondientes a capacidades, oportunidades y patrimonio; tal como el programa sectorial respectivo indica.

Finalmente, la *Asociación Inmobiliaria Público-Privada en el Estado de Baja California (7.0)* es modelo de *política urbano-regulatoria*, previniendo sus deficiencias en cuanto a que la asociación público-privada tiende a sustituir la coordinación intergubernamental. En este esquema administrativo, la autoridad estatal ha resuelto aprovechar con mayor sentido social la constante que representa el desarrollo privado de vivienda, logrando incrementar así en un 228% la oferta total de vivienda con un promedio de cincuenta mil acciones diversificadas por año en el periodo 2002-2007²⁷. La estrategia ha mostrado tres variantes: primera, inducir la construcción privada de vivienda económica; segunda, transformar el suelo no urbano en suelo urbanizable, urbanizado y económico; y tercera, concesionar la construcción de vivienda en desarrollos tramitados directamente por las inmobiliarias del estado.

Con relación al primero de los incisos anteriores, el *sistema de apoyo a la vivienda (SAV)* hizo asequible un ejercicio inmobiliario bajo mejores condiciones y mayor superficie de construcción para la población estatal de bajos ingresos, destacando la suscripción anual del *convenio general de coordinación y apoyo a la vivienda entre el ejecutivo del estado (SIDUE y SPF), la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC) y la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda (CANADEVI)*. En este documento, el gobierno estatal asume como compromisos el suscribir convenios específicos apoyando así las erogaciones que por concepto de derechos y productos en el trámite de los fraccionamientos realicen los desarrolladores.

A su vez, las cámaras se comprometen a que sus agremiados construyan viviendas con un valor comercial hasta por noventa mil udis en los municipios de Tijuana, Rosarito, Tecate y Ensenada; y hasta por ochenta mil udis en el municipio de Mexicali. En ambos casos, el 25% de las viviendas desarrolladas no deben exceder un valor de sesenta mil y cincuenta mil udis respectivamente²⁸.

Sobre el²⁷ Información proporcionada por la Inmobiliaria del Estado de Baja California, Zona Mexicali (IEBC), y la Inmobiliaria Estatal Tijuana-Tecate (IETT), según solicitud con el número de expediente 001859 del Sistema de Acceso a la Información Pública de Baja California SAIPBC, 6 de mayo del año 2008.

²⁸ Gobierno del Estado de Baja California, *acuerdo para el apoyo a la vivienda que celebraron el poder ejecutivo del Estado de Baja California, la Cámara Nacional de la Industria y Promoción de Vivienda de Baja California (CANADEVI), y la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción de Baja California (CMIC)*, 1º de enero de 2008.

compromiso de apoyar las erogaciones en el trámite de fraccionamientos, el gobierno estatal definió un procedimiento que estipula, después de que los promotores hayan cubierto las recaudaciones de acuerdo con las bases legales y de que hayan individualizado las viviendas, el pago de un apoyo por vivienda a los desarrolladores correspondientes de acuerdo a tarifas que se actualizan anualmente. Existen también otros estímulos fiscales en materia de trámites ante el registro público de la propiedad y ante el organismo estatal de agua potable.

En cuanto a la transformación del suelo no urbano en suelo urbanizable, urbanizado y

económico; durante el periodo 2002-2007 destaca la adquisición y habilitación de doscientas cuarenta y cinco hectáreas dispuestas en los cinco municipios del estado, mediante la aplicación de recursos federales y de la iniciativa privada. En consecuencia, se ha podido disponer de cincuenta y seis mil quinientos noventa y siete lotes habitaciones, los cuales, una vez urbanizados, fueron aptos para la edificación de vivienda preferentemente para familias de ingresos menores a cinco salarios mínimos²⁹. En el futuro, se prevé nuevamente adquirir reservas territoriales por el mismo mecanismo e iniciar acciones de redensificación en ciudades como Mexicali y Ensenada que se caracterizan por una expansión subutilizada³⁰.

Las acciones directas del gobierno estatal para el desarrollo de vivienda se basan en el trámite de autorizaciones de fraccionamientos y, dado que las paraestatales no pueden construir viviendas directamente, en la concesión a inmobiliarias privadas para la construcción y comercialización de casas con precio controlado.

De este modo se han logrado edificar viviendas con 40 metros cuadrados de construcción en lotes de ciento cuarenta metros cuadrados de superficie, disminuyendo el monto del crédito a ciento cuarenta mil pesos en promedio, lo que permitió que familias de menos de 3 salarios

²⁹ Información proporcionada por la Inmobiliaria del Estado de Baja California, Zona Mexicali (IEBC), y la Inmobiliaria Estatal Tijuana-Tecate (IETT), según solicitud con el número de expediente 001859 del Sistema de Acceso a la Información Pública de Baja California SAIPBC, 6 de mayo del año 2008.

³⁰ Información proporcionada para esta investigación en entrevista con la Jefe del Departamento de Vivienda y Reserva Territorial de la SIDUE, 27 de octubre de 2008.

mínimos contarán con una vivienda digna³¹. Las viviendas se asignan por medio de créditos INFONAVIT.

La escasez de créditos ha frenado la producción de vivienda que el gobierno estatal realizaba directamente en fechas recientes. Por otro lado, en el pasado, la asignación de créditos presentó ciertas deficiencias de selección, pues en el fraccionamiento *Valle de las Misiones* muchas casas no han sido habitadas por sus propietarios razón por la cual han sido saqueadas (puertas, ventanas y muebles de baño)³². Por su parte, los desarrollos localizados en Tijuana y Playas de Rosarito presentan entre un 36 y un 40% de deserción de vivienda³³. Es importante señalar que la implementación de la estrategia estatal contempla una coordinación intersectorial entre la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Estado (SIDUE) y sus 16 organismos paraestatales, así como una coordinación intergubernamental con la Secretaría de Desarrollo Social del Estado (SEDESOE) y con los ayuntamientos. En este último caso, las metas globales consideran las acciones que desarrollan los fideicomisos municipales: *Fideicomiso para el Desarrollo Urbano de Mexicali (FIDUM)*, *Fideicomiso Inmobiliaria Municipal de Tijuana (FIMT)*, y *Fideicomiso Municipal para el Desarrollo Urbano de Ensenada (FIDUE)*³⁴.

6. Federalismo subsidiario comparado.

En una siguiente etapa de maduración en las escalas correspondientes a los Cuadros 1, 2 y 3, con el respectivo ajuste o equivalencia de términos y categorías, la evaluación practicada a varios Sistemas Federales podría dar como resultado un *Federalismo Comparado Subsidiario*.

La identificación inicial se ha practicado en los Sistemas Federales estadounidense y brasileño.

³¹ *Ibidem*.

³² Información proporcionada para esta investigación en entrevista con personal de INDIVI, 28 de octubre de 2008.

³³ Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el Subdirector Técnico de INDIVI Tijuana, 29 de octubre de 2008.

³⁴ Información proporcionada para esta investigación en entrevista con la Jefe del Departamento de Vivienda y Reserva Territorial de la SIDUE, 27 de octubre de 2008.

Para la implementación de *Políticas Distributivas*, en el esquema estadounidense se aprecia un funcionamiento similar al mexicano pero con mayores y diversos esfuerzos de los actores en beneficio de la ejecución de las acciones. Del esquema institucional sobresalen las siguientes líneas estratégicas:

- a) *Metrópolis marciales*, estos es, competencia entre ciudades para atraer el emplazamiento de instalaciones militares federales.
- b) *Políticas industriales estatales*, como capacitación y negocios.
- c) Control de cambios de ciudad de los equipos de *Futbol Americano*, esto es para no perjudicar la economía local por la extinción del comercio que se beneficia del deporte profesional.

Por su parte, sobre el esquema de inversión federal en proyectos locales, cuya denominación despectiva es programas de *Pork Barrel*, éstos cuentan con la ventaja de que el desempeño de los congresistas llega hasta la promulgación de políticas, así como su participación en la implementación y en la evaluación³⁵.

En el caso de Brasil, más allá de las similitudes del esquema, destaca de manera muy especial la descentralización de materias administrativas completas para que las *prefecturas* (municipalidades) puedan planear, administrar y concesionar servicios públicos que tiendan a ordenar y a apoyar la actividad económica, sustituyendo así la concurrencia intergubernamental por otra de carácter público-privado. En el caso de mayor difusión y replica internacional, la ley número 7556 (17.10.90) y el convenio del 31.01.96 entre el gobierno del Estado de Paraná y la prefectura de Curitiba instituyeron a la entidad pública *Urbanización de Curitiba S. A.* (URBS, organismo municipal) como administradora, planeadora y única concesionaria del transporte público en el municipio. Actualmente, 13 municipios están integrados mediante un sistema de transporte basado en autobuses de gran capacidad que circulan sobre carriles confinados conformando una ruta troncal y sobre la cual se articulan rutas alimentadoras, interbarrios, interhospitalarias y de turismo. El sistema de transporte público es también el

³⁵ Deil S. Wright, *Para Entender las Relaciones Intergubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 477-501.

patrón de un desarrollo urbano de alta intensidad y hasta de programas compensatorios y ecológicos³⁶.

En cuanto a la coordinación de *políticas redistributivas*, el modelo estadounidense marca un paralelismo entre las acciones del gobierno federal y las de los gobiernos estatales. En el rubro de salud, el gobierno federal mantiene transferencias financieras para enfermedades específicas. En materia de educación, las acciones compensatorias federales se basan en programas de becas, préstamos y esquemas de trabajo-estudio; todos ellos principalmente para la educación universitaria. En cuanto a la Asistencia Social, la federación dispone de estampillas para alimentos que benefician a quienes acreditan la pobreza, así como ayuda a familias con hijos dependientes. Para las necesidades de vivienda, el gobierno federal desarrolla programas de vivienda pública o subsidiada³⁷. Las acciones de los gobiernos estatales tienden a complementar los esfuerzos federales de manera no concurrente.

En contraste, el sistema federal brasileño tiende a unificar los esfuerzos de las tres esferas de gobierno de acuerdo a las siguientes líneas compensatorias:

1) Bolsa familiar, la cual unificó la bolsa alimentaria, la bolsa escuela, la tarjeta alimentación y el auxilio gas.

2) *Hambre cero* propicia, además de la concurrencia gubernamental, la colaboración de empresas, organizaciones no gubernamentales, asociaciones religiosas y sindicatos para la *adquisición de alimentos de la agricultura familiar, construcción de cisternas en el semiárido, crédito asistencia técnica y seguro cosecha, y cestas básicas para población específica*³⁸.

Los estados por su parte desarrollan principalmente servicios de salud como *vacunación, materno-infantil, salud mental, cáncer y drogadicción*; y complementan los programas asistenciales con esquemas específicos: *leche para niños, abuso sexual y explotación infantil*³⁹.

³⁶ Información ubicada en presentación Power Point titulada *Transporte Colectivo*, URBS – Urbanización de Curitiba S. A.

³⁷ Información denominada *Temas* y ubicada en www.usa.gov/gobiernousa/

³⁸ Información denominada *Programas y Proyectos* y ubicada en www.brasil.gov.br/espanhol/

³⁹ Información denominada *Ciudadano (Cidadão)* y ubicada en www.cidadao.pr.gov.br/

7. Conclusión.

El *Federalismo Subsidiario* busca aportar, bajo la premisa de efectividad federal en la organización social y en un servicio adecuado a la escala humana, contribuciones

importantes para reorientar las *políticas públicas* diseñadas e instrumentadas en la concurrencia intergubernamental de los sistemas federales, con especial atención en el desempeño de los gobiernos estatales. El presente ensayo desarrolla como herramientas de análisis, contrastando así la *Subsidiariedad* y las *políticas públicas* dentro de la corriente post-positivista, las propiedades asociativas de los componentes federales, un binomio complementario entre organización coordinada y eficiencia distributiva, y un binomio de etapas optativas entre promoción de autonomía o dotación de subsidio; con un total de cuatro elementos: *Conciencia Social / Analogía Jerárquica, Delimitación Competencial, Exactitud de Aplicación y Derecho Social*. Los tipos de estudios proyectados para el *Federalismo Subsidiario* son tres:

- 1) Métodos analíticos, basado en el perfeccionamiento y difusión de escalas de evaluación técnico cuantitativa, mismas que se consideran más exactas que los modelos simplistas existentes sobre los Sistemas Federales.
- 2) *Procesos de políticas*, fases de algunos modelos con evaluación sobresaliente, buscando en el *Diagnóstico-Pronóstico* una secuencia trascendente.
- 3) *Políticas comparadas*, orientar lo referido en los dos incisos anteriores dentro del federalismo comparado.

Fuentes de Consulta.

- AGUILAR Villanueva, Luis F. (2007) *El Estudio de las Políticas Públicas*, México: Editorial Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Política Pública.
- CERRILLO I. Martínez, Agustí (2005) *La Gobernanza Hoy. 10 Textos de Referencia*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Gobierno del Estado de Baja California (2008) *Acuerdo para el Apoyo a la Vivienda que Celebraron el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, la Cámara Nacional de la Industria y Promoción de Vivienda de Baja California (CANADEVI), y la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción de Baja California (CMIC)*.
- Gobierno del Estado de Jalisco (2008) Secretaría de Desarrollo Humano, *VIVE Estrategia de Política Social Integral*, México: SDH.
- *Guanajuato Puerto Interior, Centro Logístico e Industrial de México*, información localizada en www.puertointerior.com.mx.
- HÖFFE, Otfried (2002) *Panoramas de Filosofía Política*, Alemania: Konrad Adenauer Stiftung.
- HÖFFNER, Joseph (2001) *Doctrina Social Cristiana*, Barcelona: Empresa Editorial Herder S. A.
- Información proporcionada para esta investigación en entrevista con la Jefe del Departamento de Vivienda y Reserva Territorial de la SIDUE, 27 de octubre de 2008.
- Información proporcionada para esta investigación en entrevista con personal de INDIVI, 28 de octubre de 2008.
- Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el Subdirector Técnico de INDIVI Tijuana, 29 de octubre de 2008.

- Información proporcionada por la Inmobiliaria del Estado de Baja California, Zona Mexicali (IEBC), y la Inmobiliaria Estatal Tijuana- Tecate (IETT), según solicitud con el número de expediente 001859 del Sistema de Acceso a la Información Pública de Baja California SAIPBC, 6 de mayo del año 2008.

- Información ubicada en presentación Power Point titulada *Transporte Colectivo*, URBS – Urbanización de Curitiba S. A.

- Información denominada *Programas y Proyectos* y ubicada en www.brasil.gov.br/espanhol/

- Información denominada *Ciudadano (Cidadaò)* y ubicada en www.cidadao.pr.gov.br/

- Información denominada *Temas* y ubicada en www.usa.gov/gobiernousa/

- KOMONCHAK, Joseph A. (1988) *Subsidiarity in the Church: The State of the Question*, The jurist 48, texto ubicado en <http://www.scielo.cl>.

- SÁNCHEZ González, José Juan (2006) *Gestión Pública y Gobernance*, México.

- WATTS, Ronald L. (2006) *Sistemas Federales Comparados*, Madrid-Barcelona España: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S. A.

- WRIGHT, Deil S. (1997) *Para Entender las Relaciones Intergubernamentales*, México: Fondo de Cultura Económica.