Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Introducción.

La subsidiariedad es un principio de ética social que sistematiza constructivamente la relación entre unidades desiguales: persona y persona, persona y sociedad, persona y Estado, sociedades simples y complejas, sociedad y Estado, distintos niveles del Estado federal, estados nacionales y comunidades internacionales, comunidades internacionales diversas. De tal modo que en esa estratificación se hace evidente la desigualdad de capacidades y la necesidad de mutua complementación, por lo que el Principio de Subsidiariedad puede definirse como una *solidaridad entre desiguales*[1], claramente orientada hacia *el individuo humano como criterio supremo*. Por ello, la fórmula básica del Principio de Subsidiariedad tiene un doble contenido: *de acuerdo con el costado constructivo, la sociedad no tiene ningún derecho propio, se encuentra más bien al servicio* (ajeno)... *y el costado crítico impone a toda actividad social un límite absoluto; en ningún caso puede destruir a los miembros del cuerpo social, y ni siquiera privarlos de su independencia*[2]. En otras palabras, el Principio de Subsidiariedad impone un equilibrio en la intervención complementaria y auxiliar de las formaciones sociales mayores o más complejas a favor, en primerísima instancia, de la autonomía de los individuos humanos y, correlativamente, de la autosuficiencia de las demás unidades sociales en el orden de una complejidad ascendente.

Como término exacto, el Principio de Subsidiariedad fue incluido por primera vez en la *Carta Encíclica Quadragesimo Anno*, un documento pontificio de la iglesia católica publicado en 1931. La fundamentación filosófica de ese principio consumó la labor epistemológica milenaria del clero católico, partiendo desde el punto en el cual Santo Tomás de Aquino (1225-1274) sintetizó filosófica y teológicamente al *aristotelismo*. Como aplicación práctica, la aparición del Principio de Subsidiariedad obedeció al combate ideológico que la iglesia católica universal emprendió contra el socialismo durante el periodo comprendido entre las dos guerras mundiales, en esa coyuntura histórica el uso primario del ideal subsidiario fue compeler la delimitación exacta de las competencias estatales para privilegiar la autorrealización de la persona humana. Por tal comportamiento, se considera que la misma sede eclesiástica dio origen a la práctica, posteriormente generalizada, de utilizar al

[1] González Morfín, Efraín; *Subsidiariedad,* México, Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, 2009, p. 5-6.

[2] Höffe, Otfried; *La subsidiariedad como principio de la filosofía política.* En Höffe, Otfried; Ícense, Josef (compiladores); *Panoramas de filosofía política,* Alemania, Konrad Adenauer Stiftung, 2002, p. 476.

Principio de Subsidiariedad como instrumento controversial entre autoridades en lugar de orientarle como causa socio-formativa. En comparativa, tuvo mayor congruencia ética el mérito como socialista cristiano del edil municipal y obispo alemán Wilhelm Emmanuel von Ketteler (1811-1877), cuyo activismo a favor de lo que él denominó *la cuestión laboral* (1848) fue reprimido de inicio por la autoridad eclesiástica, pero traducido en herencia intelectual fue la base de la *doctrina social de la iglesia católica* que consagró la *Carta Encíclica Rerum Novarum* (1891), antecedente de la *Quadragesimo Anno.*

Por el mismo origen y secuencia, nuevas cartas pontificias han continuado interpretando al Principio de Subsidiariedad en función del acontecer en las relaciones sociales universales, de manera que su fundamentación filosófica ha proyectado mayores aplicaciones prácticas aunque el sentido de delimitación estatal es reiterativo. El proceso de integración europea incluyó en 1992 al Principio de Subsidiariedad dentro de los documentos de derecho comunitario (Tratado de Maastricht), el campo de acción es de carácter legislativo y judicial aunque reincide en la práctica de utilizar ese principio como instrumento controversial ahora entre Estados multijurisdiccionales. Para lograr la mejor interpretación de la fundamentación filosófica del Principio de Subsidiariedad, éste se resume en cuatro elementos acumulados históricamente:

1. Elemento de Conciencia Social. Como *fundamento Aristotélico-Tomista*, sienta conciencia de que la persona humana únicamente puede conseguir su realización en las relaciones sociales[3], por lo que deben existir formas sociales intermedias entre el individuo y la instancia suprema, se deben reforzar las existentes y establecer las inexistentes[4]. 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 aplica el Elemento de Analogía Jerárquica en lugar del de Conciencia Social[5].

2. Elemento de Delimitación Competencial. Como *debate liberal-socialista*, expresa que tanto en las relaciones entre la esfera social y los individuos como en las relativas a las unidades sociales simples y complejas, ninguna competencia debe ser asignada al nivel más alto que el necesario, aplicando esto principalmente a la contención y

[3] Komonchak, Joseph A.; *Subsidiarity in the church: the state of the cuestion,* The jurist 48, 1988, p. 301, texto ubicado en http://www.scielo.cl.

[4] Otfried Höffe, *Op. Cit.,* p. 478.

[5] Joseph A. Komonchak, *Op. Cit.*

superación social del Estado[6]. 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 grandes[7].

3. Elemento de Exactitud de Aplicación. La *actual tensión multijurisdiccional en la integración Europea*, se refiere a la realización, necesaria y obligada, de una valoración formal en razón de la naturaleza de las sociedades y de las circunstancias particulares para el ejercicio de funciones y competencias[8].

4. Elemento de Derecho Social. Como *derecho Ketteler*, establece que 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 autorresponsabilidad[9]. Como la *última opción subsidiaria* dentro del mismo *derecho Ketteler,* se prevé que el individuo por sí solo no es suficiente por carecer de *autarquía*, necesita *subsidium* (mandato de ayuda)[10]; sin embargo éste último no debe suplir la responsabilidad individual sino proveer las condiciones necesarias pero transitorias para la autorrealización personal[11].

Con mejor justificación ética que la alcanzada a la fecha por la Unión Europea, Ronald L. Watts (1929), al concederle plena vigencia al federalismo como solución estatal del mundo contemporáneo, sostiene que la plataforma del *federalismo subsidiario* está constituida por el impulso descentralizador que el Principio de Subsidiariedad induce teóricamente en el sentido de alcanzar un *"federalismo orientado a la ciudadanía"*[12]. En esa vigencia federalista,

---

6 Otfried Höffe, *Op. Cit.,* p. 477.

7 Joseph A. Komonchak, *Op. Cit.*

8 *Ibídem.*

9 *Ibídem.*

10 Otfried Höffe, *Op. Cit.,* p. 477.

11 Joseph A. Komonchak, *Op. Cit.*

12 Según Ronald L. Watts, 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*. Watts, Ronald L.; *sistemas federales comparados,* Madrid-Barcelona España, Marcial Pons ediciones jurídicas y sociales S. A., 2006, p. 95.

pese a ser la última entre las cinco razones que Watts aporta, la causa subsidiaria constituye la fórmula federal de disciplina humanista y social: la primera refuerza la visión política clásica de Alexis de Tocqueville (1805-1859) sobre la necesidad de acción simultánea entre un gobierno compartido para fines excepcionales y un gobierno autónomo para asuntos cotidianos, la segunda y la tercera son vertientes de identidad económico-estatal desde lo global y lo local así como desde diferentes instrumentaciones comunes, mientras que la cuarta alude una analogía con respecto al cambio tecnológico a manera de redes de trabajo interactivo no centralizado[13]. Con la proyección contemporánea del federalismo subsidiario, el Principio de Subsidiariedad suma ahora dos sentidos de aplicación: a) concebido como sentido ascendente o clásico, se refiere a la formación y organización de individuos y sociedades menores para que sean capaces hasta ciertos límites de solucionar sus propios intereses de manera autónoma, y b) entendido como sentido descendente o del estado multijurisdiccional, se relaciona con el impulso de diferentes formas de asociación organizativa para la conservación de las atribuciones locales en función del potencial adquirido para privilegiar al *individuo humano como criterio supremo*.

Otra visión federalista contemporánea establece que el desempeño netamente jurídico de los sistemas federales ocasiona que sólo se distribuyan facultades o, en el mejor de los casos, se descentralice para prescindir operativamente del otro nivel de gobierno en lugar de privilegiar una acción coordinada, una perspectiva relativamente congruente con el federalismo subsidiario. Como planteamiento del problema, Oscar Mauricio Covarrubias Moreno, en el marco de los debates por la reforma del Estado que fomenta el Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), señala que los problemas públicos se han desbordado más allá de los límites político-administrativos que fija el Estado multijurisdiccional, lo cual para ese tipo de Estado ocasiona el crecimiento de la transversalidad y la interdependencia[14]. Es por ello que ante el cuestionamiento *¿a qué combinación de gobiernos corresponde determinado problema?*, se deben desarrollar capacidades institucionales en dichos gobiernos para formular políticas propias y operacionalizar proyectos conjuntos[15]. Al perfilarse la coordinación como una vía de estudio de la administración pública, las soluciones objetivas

[13] *Ibídem*, p. 93-95.

[14] Covarrubias, Oscar M., *transversalidad y coordinación de las políticas de estado en el federalismo*, Caracas Venezuela, Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2007, p. 1.

[15] *Ibídem*, p. 47.

apuntan hacia agregados interorganizacionales con doble propósito: constituir lugares de actividad como punto obligado y exhortaciones para vincularse intergubernamentalmente. En esos contextos, el análisis de la acción gubernamental debe eslabonar conexiones entre unidades principales y agencias dentro y entre sectores de gobierno[16].

El ámbito de aplicación del *federalismo subsidiario* se proyecta en forma muy similar al expuesto sobre la transversalidad y la coordinación en el Estado federal, las diferencias básicas son: 1) el *federalismo subsidiario* no parte de una supuesta divergencia entre descentralización y coordinación, conserva por su esencia el impulso descentralizador hacia *el individuo humano como criterio supremo* mediante el refuerzo de los órdenes de gobierno más cercanos, éstos deben actuar a través de sociedades intermedias para la coordinación objetiva; y 2) el *federalismo subsidiario* presupone, por su jerarquización social, que existe unidad entre los sectores de un mismo nivel de gobierno a diferencia de la desigualdad intergubernamental, por lo que descarta el estudio de conexiones endógenas para enfatizar plenamente lo exógeno. Como aspecto más difuso heredado de la falta de interpretación plena del Principio de Subsidiariedad, el *federalismo subsidiario* es difícil de traducir en términos legales y de implementar estratégicamente. Por ello, se ha propuesto el desarrollo de escalas de evaluación con nueve graduaciones (del cero al ocho) para cada uno de los elementos adaptados del Principio de Subsidiariedad al *federalismo subsidiario*. La utilidad de las escalas es diagnosticar el grado de congruencia subsidiaria en las relaciones intergubernamentales, destacar rasgos de afinidad subsidiaria, proponer cambios graduales en función de las mismas escalas, e incluso proyectar un *federalismo subsidiario comparado*. Hasta la fecha, se han diseñado ocho escalas para analizar relaciones intergubernamentales en el marco de las finanzas públicas, de las políticas públicas y en la interacción entre la sociedad y el gobierno. En las escalas de evaluación que nos ocupan, los elementos adaptados del Principio de Subsidiariedad al *federalismo subsidiario* son:

1. La *capacidad intergubernamental de asociación estratégica*, derivada del Elemento de Analogía Jerárquica, prevé como ideal que los gobiernos estatales y municipales (las formaciones sociales más simples) constituyan organizaciones intermedias entre ellos y el orden federal de gobierno (la instancia suprema) para lograr conjuntamente sus fines sociales. Al orientar una mejora continua, la función

[16] *Ibídem*, p. 98.

subsidiaria debe centrarse en reforzar las organizaciones existentes y en crear las inexistentes. Por otra parte, al hacer específico este rubro en las relaciones entre sociedad y gobierno la denominación se ajusta a *capacidad sociedad-gobierno de asociación estratégica*, tal como sucede entre los elementos de Analogía Jerárquica y Conciencia Social.

2. La *restricción competencial de las formaciones sociales más complejas*, emanada del Elemento de Delimitación Competencial, se refiere a que, en pro de un mayor desempeño autónomo de las formaciones sociales más simples, la prevención óptima es que ninguna competencia deba ser asignada al nivel más alto que el necesario. En ese sentido, la función subsidiaria será establecer límites racionales entre sociedad y gobierno así como entre los órdenes gubernamentales municipal, estatal y federal.

3. La *evaluación de las sociedades más simples para el ejercicio subsidiario*, proveniente del Elemento de Exactitud de Aplicación, se basa en la valoración formal de las formaciones sociales más simples, considerando su naturaleza y circunstancias particulares, para el ejercicio de funciones y competencias. La función subsidiaria debe aplicarse en la evolución objetiva de la referida valoración.

4. El *avance competencial de las sociedades más simples,* resultante del Elemento de Derecho social, contiene como máxima la siguiente dualidad: a) la procuración del ejercicio de las responsabilidades propias por parte de las formaciones sociales más simples, y b) sólo como última opción subsidiaria, la dotación de un *subsidium* por parte de las formaciones sociales complejas para que, sin suplir la autorresponsabilidad, provea las condiciones necesarias para la autorrealización de las formaciones sociales simples. Por lo anterior, la función subsidiaria debe orientarse hacia el ejercicio de la autorresponsabilidad por parte de las formaciones sociales más simples, con asistencias justificadas mínimas.

Hasta la fecha, el contenido del *federalismo subsidiario* ha sido aplicado principalmente en la evaluación de los grandes contrastes de la federación mexicana, utilizando para ello una muestra de seis gobiernos estatales: Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Jalisco, Morelos y Querétaro; los cuales habremos de aludir constantemente en el desarrollo del presente trabajo a manera de antecedente comparativo. Por lo anterior, podemos

afirmar que el principal constituyente de la asimetría federal mexicana ha sido la lógica creada en su sistema fiscal. El status actual del federalismo fiscal mexicano es resultado de un proceso importante de centralización regulatoria y recaudatoria acaecido desde 1948, su principal instrumento fue la celebración paulatina e incentivada de convenios federación-Estados a efecto de que los últimos aceptaran coordinarse bajo la justificación de que esa era la única solución para evitar la tributación múltiple o heterogénea. No obstante, los convenios de adhesión al sistema coordinado han implicado la renuncia constante de los gobiernos estatales al ejercicio de sus facultades tributarias a cambio de recibir rendimientos de ese sistema sin mayores esfuerzos.

Al interior del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, un conjunto de órganos intergubernamentales que carecen de la representación plena y continua de los Estados, la legislación respectiva prescribe atribuciones únicamente para vigilar el cumplimiento de las bases centralistas de recaudación-participación, así como facultades para realizar propuestas reformistas sólo a través del ejecutivo federal. En esas circunstancias, la tendencia mayoritaria es la de conservar vigente el funcionamiento actual del sistema y de aplicar, tal como se hace desde 1980, un proceso de descentralización estandarizado, controlado y limitado de funciones fiscales y recaudatorias para las entidades federativas, lo que además da como resultado diferentes grados de eficiencia en el ejercicio de la llamada *colaboración administrativa estatal*.

En la interacción Estados-municipios, los sistemas estatales de coordinación fiscal muestran una agenda saturada por los asuntos derivados del sistema coordinado federal. Por ello, ese nivel de coordinación no desarrolla una asociación que pondere la eficiencia recaudatoria de los conceptos estatales y los municipales, más aún, las potestades estatales no son aprovechadas en su totalidad por los estados ni por lo municipios. Adicionalmente, un efecto contrario al subsidiario es la existencia de algunas experiencias de suplencia recaudatoria municipal a través de las secretarías de finanzas de los estados.

Por otra parte, el gasto de los gobiernos estatales y municipales está orientado al ejercicio *cuasi* exclusivo de las transferencias federales, constituyendo así una clara dependencia financiera. Las opciones de financiamiento federal son vastas con respecto a las escasas opciones estatales y municipales, las participaciones constituyen los fondos resarcitorios derivados de la operación del sistema coordinado, las aportaciones son equivalentes a aquellas que refiere Watts como transferencias federales obligadas para la nivelación

(para corregir desequilibrios de gasto federación-estados y entre estados), los rendimientos petroleros son fondos recientes motivados por nuevas fórmulas para distribuir los derechos generados por excedentes en la producción y el precio internacional del petróleo, mientras que los fondos sectoriales se descentralizan por convenio y obedecen a disposiciones federales de inversión estratégica en rubros de competencia estatal o municipal.

Las participaciones y las aportaciones son los rubros principales entre las transferencias federales coordinadas, las primeras se alejaron de la racionalidad en la década de los ochentas al comprometerse como rendimientos constantes y cuantificarse básicamente por el uso de variables demográficas (sin incentivar la fiscalización por impuesto). Por su parte, las aportaciones fueron sistematizadas en 1998 bajo criterios similares. Si bien técnicamente es recomendable que los componentes federales concurran en relación a los conceptos impositivos que van adquiriendo vigencia, las tendencias históricas señaladas impiden de tajo para México esa condición primaria de los sistemas federales actuales. A su vez, la agenda del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no es determinante para reivindicar el objeto de su concurrencia, pues cualquier intento de modificación en las actuales bases de distribución crea tensiones en el sistema, orillando así, como ya se dijo, a una concurrencia sesgada al cumplimiento de las bases centralistas de recaudación-participación.

A su vez, los fondos derivados de los rendimientos petroleros originalmente fueron encauzados a un fideicomiso para la inversión estratégica en la infraestructura de los estados, y recientemente, al modificarse el régimen fiscal de PEMEX, se replanteo su uso en la estabilización de los ingresos de la paraestatal y de las entidades federativas. En ambos casos, la coordinación estratégica quedó reducida al cumplimiento de las reglas de operación del fideicomiso respectivo.

En lo que se refiere a la descentralización de fondos sectoriales –logro histórico de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) a partir de 2005– sus alcances dependen de los montos que para cada sector administrativo federal apruebe la Cámara de Diputados, por lo que la coordinación estratégica inicial se da según el consenso previo al interior del poder legislativo. Superada la etapa de aprobación, el ejercicio de los convenios conserva grandes inercias que conducen invariablemente al retraso burocrático, sin embargo, son precisamente los fondos sectoriales, como política federal, las únicas fórmulas que inducen a un gasto cofinanciado entre la federación, los estados

y los municipios; estableciéndose así una responsabilidad compartida. Los principales esquemas que inducen esta característica son los programas de las Secretarías de Desarrollo Social (SEDESOL) y de Educación Pública (SEP), así como los de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). Los programas de las dos primeras dependencias fomentan también las obras por cooperación, esto es, aquellas que integran a su estructura presupuestal aportaciones económicas o en especie de los beneficiarios, basado esto en la acción comunitaria del desempeño municipal tradicional. Algunos otros programas, como los referentes al transporte masivo de pasajeros, inducen la inversión privada en la prestación de servicios públicos, mecanismo que ha sido reproducido en algunos esquemas estatales de franca externalización como los Proyectos para la Prestación de Servicios (PPS) en los estados de México y Querétaro.

Con base en todo lo anterior, la investigación explora puntualmente el estudio de caso correspondiente al gobierno del Estado de Hidalgo, principalmente por su desempeño durante el periodo de gobierno 2005-2011. La actuación de los ayuntamientos hidalguenses fue incluida en algunos capítulos de esta obra según datos del mismo periodo.

En forma similar al estudio de los antecedentes, la *primera parte* aborda los aspectos de las finanzas públicas según los títulos: a) *la coordinación recaudatoria entre el gobierno federal y el gobierno del Estado de Hidalgo*; b) *la coordinación recaudatoria entre el gobierno estatal y los ayuntamientos hidalguenses*; y c) *el gasto cofinanciado en servicios públicos entre el gobierno federal, el gobierno estatal y los ayuntamientos hidalguenses.*

La *segunda parte* contiene lo concerniente a las políticas públicas coordinadas según los capítulos denominados: d) *la coordinación intergubernamental en la planeación y el desarrollo del Estado de Hidalgo*, e) *el ejercicio descentralizado de la política compensatoria según el gobierno del Estado de Hidalgo*, y f) *la política intergubernamental de lo urbano y de la vivienda social en el Estado de Hidalgo*. La *tercera parte* guarda analogía con el contenido de las secciones anteriores según los títulos: g) *las obras comunitarias en los municipios hidalguenses,* y h) *la incidencia de la ciudadanía hidalguense en la definición de las políticas públicas.* Finalmente se establecen las *conclusiones generales*.