

Los “superdelegados” y la caja de herramientas federales

Una aproximación a la luz de las relaciones intergubernamentales

Francisco TORTOLERO CERVANTES



Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas



LOS “SUPERDELEGADOS”
Y LA CAJA DE HERRAMIENTAS FEDERALES
Una aproximación a la luz de las relaciones intergubernamentales

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Serie ESTUDIOS JURÍDICOS, núm. 351

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero
Secretario Técnico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

Edna María López García
Cuidado de la edición y formación en computadora

Mauricio Ortega Garduño
Elaboración de portada



FRANCISCO TORTOLERO CERVANTES

LOS “SUPERDELEGADOS”
Y LA CAJA DE HERRAMIENTAS
FEDERALES

*Una aproximación a la luz de las relaciones
intergubernamentales*



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

México, 2020

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad
Nacional Autónoma de México.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 11 de diciembre de 2020

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN 978-607-30-3887-4

CONTENIDO

Introducción	1
------------------------	---

CAPÍTULO I

FUNCIONARIOS FEDERALES QUE SE DEBEN AL TERRITORIO

I. Desconcentración en un esquema de gobernanza territorial.	9
II. Cómo encuadrar a los superdelegados en las RIG	18
III. Añadiendo un análisis de geopolítica local	21

CAPÍTULO II

UN ESQUEMA QUE PODRÍA LIGARSE AL PRAGMATISMO FEDERAL

I. La flexibilidad federal como primera justificación (práctica).	27
II. ¿Un antes y un después?	33
III. ¿Quiénes fueron designados?	41

CAPÍTULO III

¿UN NUEVO ENFOQUE FEDERALISTA DEL DESARROLLO SOCIAL?

I. Delegados que se asumen en un esquema federal centralizador	53
--	----

II. Instrumentos de medición de disparidades, un punto de partida	58
III. ¿Vino viejo en odres nuevos?	65

CAPÍTULO IV

PRINCIPALES RIESGOS A LA VISTA

I. Perennizar la centralización.	73
II. No lograr extirpar la ineficiencia del pasado.	78
III. Abonar a la irresponsabilidad local	88

CAPÍTULO V

EN SU ESTADO ACTUAL, ¿EL BALANCE TIENE QUE SER CENTRALIZADOR?

I. Un incentivo para el despertar de los gobiernos locales .	97
II. Los nuevos DPD ¿una reforma legal perfectible?	100
III. ¿Y si se atribuye responsabilidad política a los DPD? . .	105
Conclusiones	109
Bibliografía.	115

INTRODUCCIÓN

La aparición de los delegados de Programas para el Desarrollo, conocidos popularmente como “superdelegados”, y la muy anunciada reducción del número de delegaciones federales en los estados de la República mexicana, pueden ser una buena señal para el federalismo, o, al menos, dar signos de un primer movimiento para replantear las formas como la Federación se entendería con los estados desde la llegada de la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador, en diciembre de 2018.

Sin embargo, en contra de esta lectura optimista, predominan las opiniones —sobre todo en estados con gobiernos de partidos distintos al del presidente— que asumen que en nada va a cambiar nuestro régimen federal tras la reducción sustancial del número de delegados, quienes, desde hace décadas —y en esto creo que existe un acuerdo unánime—, fracasaron como elementos de fomento y equilibrio de los poderes en el territorio.

Voy a afirmar que para que esta disminución de personal y oficinas pueda situarse como una cuestión federal, tendría que ligarse con el apartado de las relaciones intergubernamentales, que se abordarán con detalle en diversos segmentos de este trabajo. Se centrará el tema con modos de gobernanza territorial, con la que estos “superdelegados” podrían contribuir a que se replanteen los parámetros de la responsabilidad política a nivel local —no la de los funcionarios federales ahora designados, que, como veremos, carecen de relevancia constitucional—. El potencial de la reforma que aquí se va a comentar podría también dirigirse a beneficiar, por extraño que parezca, a los actores locales, pero para que eso ocurra tienen que ajustarse muchas piezas del tablero federal.

La desaparición de tantas oficinas federales en los estados no podía seguir esperando. A partir de ahí, podría empezarse a hablar de reforzar la legitimidad de los actores locales, o, al menos, de los que están dispuestos a trabajar con seriedad para dar prioridad al principio de subsidiariedad como pieza clave para dar flexibilidad a nuestro sistema federal, que, dicho sea de paso, está capturado por un inflexible control fiscal de la Federación, basado en transferencias condicionadas —que los más optimistas creen poder cambiar a través de la simple firma de una nueva convención nacional fiscal, con el riesgo de generar una “guerra fiscal” que a nadie convendría—, y sin darse cuenta de que en la ecuación podrían, y tendrían, que entrar muchos otros elementos ni que una reforma de tal magnitud —también necesaria pero que ocuparía otro estudio— requiere de mucha antelación. Que hay que empezar a diseñar muchos cálculos y muchas negociaciones previas entre estados, porque así es el federalismo: un entramado complejísimo de reglas y competencias que se tienen que acomodar.

En la actualidad, los regímenes que están resultando los más eficientes son los que cuentan con cajas de herramientas variables y adaptables, donde pueden caber múltiples mecanismos para resolver cómo se reparte el poder a cada palmo del territorio, aprovechando los avances no sólo jurídicos, sino también financieros, tecnológicos, económicos, científicos y de capacidades instaladas a través del tiempo a lo largo y ancho de las federaciones. Tal como se combinan en el plano de la *geopolítica local*, como modalidad extraída del derecho internacional y trasplantada al ámbito doméstico de los países, en previsión de que los conflictos potenciales puedan ser evitados.

Pues bien, todo este objetivo, que anuncia ya un cúmulo de ingredientes, se ve, sin embargo, circunscrito a una realidad que forma parte de las administraciones profesionales desde que hace un par de siglos se les empezó a tomar en serio.

A saber: *se puede gobernar a distancia, pero lo que simplemente no se puede hacer bien desde lejos es el acto de administrar. Este último sólo se puede ordenar en la cercanía.*

INTRODUCCIÓN

3

Al día de hoy existen solamente dos formas para permitir a los gobiernos nacionales la normalización de sus decisiones en el territorio, siendo estas modalidades comunes a los regímenes unitarios y a los federales. Esto es, que se despliega autoridad por vía de *desconcentración* o de *descentralización administrativa*.

Tras el anuncio, López Obrador aún como candidato, de designar al lado de cada gobernador a un emisario personal del presidente, los espíritus locales no tardaron en inflamarse. Acaso con razón. No quedaba claro que estos nuevos delegados tendrían funciones que no había cómo ponerlas a competir con las autoridades legítimamente electas. Ilustro con una referencia gráfica que retomo de una de las etapas de mayor concentración de poderes del emperador Napoleón I; pues hace dos siglos ya se podía distinguir una acción de desconcentración —como en la que se sitúan estos “superdelegados”— de actos que asignan responsabilidad a los actores:

Me entero que varios incendios se produjeron en los bosques del departamento del que le he confiado la administración. Le ordeno fusilar, en el lugar y de su propio peculio, a los individuos que hayan sido responsables de iniciarlos. Y sepa que si se llegan a repetir, me ocuparé de encontrar a su remplazo.¹

Como vemos, el subordinado (en este caso, el prefecto de un departamento francés) es instruido directamente por el titular del Ejecutivo sin que se le asignen atribuciones propias de funcionario. No sólo porque no emana de competencias legales, sino de una simple orden; de una instrucción expresa que le instruye incluso a ordenar fusilamientos sin más formalidades. El agente se comporta en representación de su superior jerárquico.

¹ “J’apprends que divers incencies ont éclaté dans les forêts du département dont je vous ai confié l’administration. Je vous ordonne de faire fusiller sur les lieux de leur forfait les individus convaincus de les avoir allumés. Au surplus, s’ils se renouveleraient, je veillerai à vous trouver un remplaçant”, en la carta del emperador Napoleón I al prefecto del Departamento de Var, del 21 de agosto de 1809, citada por Larangé, A., *La déconcentration*, París, LGDJ, 2000, p. 9.

En el primer año de funcionamiento de los “superdelegados” pudimos detectar varios ejemplos en donde los designados parecen no haber entendido el papel para el que fueron considerados; pretenden asumir un papel de catalizadores, y otras veces de gabinete en la sombra (*shadow cabinet*) que, al menos en su diseño legal actual, no existe. Ni en uno ni en otro sentido.

Por ahora, baste afirmar que para que pueda dar el paso a la descentralización —léase, hacia formas responsables que fomenten la colaboración entre esferas de gobierno—, la propia actuación de estos nuevos representantes federales en los estados de la República deberá ganarse la legitimidad con la que no cuentan, y que tampoco hay forma de asignar por decreto. No obstante que aquella ruta (de una reforma legal) fue la que dio pie a su puesta en funcionamiento.

Ahora bien, de acuerdo con las nuevas disposiciones aprobadas en el artículo 17 Ter. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (en adelante LOAPF, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de noviembre de 2018), se crearon los llamados delegados de Programas para el Desarrollo (DPD), designación legal que la prensa reformuló de inmediato y empezó a referir como “superdelegados”.

Artículo 17 Ter. El Poder Ejecutivo Federal contará en las entidades federativas con las Delegaciones de Programas para el Desarrollo que tendrán a su cargo la coordinación e implementación de planes, programas y acciones para el desarrollo integral, funciones de atención ciudadana, la supervisión de los servicios y los programas a cargo de las dependencias y entidades, así como la supervisión de los programas que ejercen algún beneficio directo a la población, de conformidad con los lineamientos que emitan la Secretaría de Bienestar y la Coordinación General de Programas para el Desarrollo.

En el marco de *austeridad republicana*, anunciado como uno de los puntos centrales de la campaña presidencial de la coalición

Juntos Haremos Historia en 2018,² una vez que la administración del presidente López Obrador tomó posesión, el propio presidente anunció cumplido el compromiso de reducir los gastos generados por una burocracia federal que, a todas luces, resultaba excesiva en las entidades federativas.

La determinación de las reformas emprendidas desde el inicio de su gobierno no estuvo basada en estudios de impacto. Al darse a conocer, no se citaron previsiones sobre los resultados concretos que se pretendían lograr ni se ordenaron proyecciones —más allá del anuncio de reducir el gasto público—, tampoco modalidades de seguimiento y evaluación. Sin embargo, veremos a lo largo de este trabajo que tal percepción puede ser incorrecta, debido a que existen múltiples indicios para afirmar que los DPD se inscriben en un esquema conocido dentro del presidencialismo mexicano. Un esquema que vale la pena replantear si se le quiere trasladar hacia la caja de herramientas federales y quitar su lado meramente administrativo, de instrumento de desconcentración. A esto nos avocaremos en el presente trabajo.

Empiezo avanzando que el esquema bajo el que se ordenó el funcionamiento de estos nuevos “superdelegados” presenta ciertas similitudes con la forma en que los gobiernos federales anteriores (con presidentes del PRI, pero también del PAN) implementaron el reparto de prebendas y la construcción de clientelas a lo largo del territorio nacional, y que su aparición, en 2018, poco hace variar el contenido de nuestra caja de herramientas federales.

² “[N]o habrá necesidad de aumentar impuestos, ni de endeudar al país, la corrupción hay que combatirla por razones de índole moral, pero también, porque es mucho el dinero que se va por el caño de la corrupción, que puede utilizarse para financiar el desarrollo del país. Vamos a liberar muchos fondos para el desarrollo, se va a recuperar la actividad productiva, vamos a rescatar al campo del abandono en que se encuentra, se van a crear empleos, se va a atender a los jóvenes, se va a establecer un auténtico, un verdadero Estado de bienestar ... el dinero saldrá del combate a la corrupción y del plan de austeridad en el gobierno”, discurso del candidato Andrés Manuel López Obrador, en Acutzingo, Veracruz, el 7 de enero de 2018, disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/temas/plan-de-austeridad/> (fecha de consulta: 6 de abril de 2019).

Después de la caracterización que hiciera Jorge Carpizo sobre nuestra estructura presidencial,³ con facultades constitucionales y metaconstitucionales depositadas en el Ejecutivo, podríamos confirmar que, en su estado actual, tales clientelas no han dejado de encarnar uno de los pilares centralizadores del federalismo mexicano, con la prioridad que han mantenido todas las administraciones, de tener identificados con nombre y apellido a los electores potenciales. Por ello, más allá de programas de gobierno, la estrategia que aquí se analiza suele apuntar más a la conquista de votantes, en especial a los situados en los deciles económicos más desfavorecidos. Eso integra la fórmula más efectiva para mantener al partido del presidente dominando las elecciones subsecuentes, locales y federales.

Para insertarse como parte de la caja de herramientas de un arreglo federal cooperativo, estos DPD deben ser sólo un ingrediente que facilite el reparto de tareas entre Federación y estados, haciendo más funcional su imbricación sin imponer los intereses del gobierno federal en los estados —y mucho menos los intereses de los designados— y dejando que, por primera vez, la subsidiariedad corra por sus propios medios. Empecemos a dejar de asumir que los estados nada pueden sin la Federación. Esto es, que la utilidad de estos flamantes delegados no es la de permitirle al *statu quo* contar con un capataz que reciba y ejecute ciegamente las órdenes del Ejecutivo federal.

En este sentido, el capítulo I plantea que si las modificaciones que aquí se comentan estuvieran orientadas con un enfoque de *gobernanza territorial*, incluyendo, además, soluciones con enfoque de *geopolítica local* que refuercen la responsabilidad de las entidades subnacionales, tal vez podríamos empezar a hablar de transformaciones sustantivas favorables a nuestro régimen federal. Para poder encuadrar su funcionamiento en los ejes que sirven

³ Carpizo, J., *El presidencialismo mexicano*, México, FCE, 1977. Una versión actualizada de estos lineamientos en “Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 115, 2006, pp. 57-91.

INTRODUCCIÓN

7

para elucidar las relaciones entre autoridades de distintos niveles (que interactúan en dos ejes, que van de la cooperación hacia el conflicto) a partir de coordenadas en donde se sitúan las relaciones intergubernamentales (RIG) como parte de nuestra caja de herramientas federales y de los factores de gobernanza del territorio. Esto para decir que, aunque los “superdelegados” pueden confundirse con afanes centralizadores del Ejecutivo, también pueden incorporarse a las RIG de la caja de herramientas federales, siempre y cuando se sigan condiciones que se van a señalar en este capítulo.

En el capítulo II, al analizar las reticencias que parecen surgir a nivel local contra estos nuevos delegados, pocos han advertido la oportunidad que representa la disminución de oficinas federales en las capitales de los estados. Entre los actores locales, en varios estados empiezan a asumir que localmente se pueden propiciar mayores capacidades para resolver problemas —y también para experimentar—, de lo que, al menos al año cumplido de su puesta en marcha, la Federación se ha mostrado capaz de resolver a través de estas oficinas simplificadas. Aunque el mero repaso de los perfiles individuales de los designados no contribuye a dar un voto de confianza, por la notoria falta de calidad administrativa en casi todos ellos, daremos algunas pistas donde creemos que su actuación —hasta ahora invisible en la mayoría de los casos— podría empezar a cobrar relevancia, fuera de esquemas clientelares.

De la primera impresión de su trabajo, en el capítulo III se trata la manera en que estos ajustes, impulsados desde el Ejecutivo a partir del 2019, no representan un esquema distinto al que se había utilizado en las administraciones pasadas, por lo que la tendencia a seguir centralizando decisiones y recursos no implicaría un cambio de rumbo sustantivo. De ahí que sea momento, todavía, de replantear prioridades desde la Federación, o, mejor aún, desde los estados, para dar funcionalidad a un esquema que abone a la tan anunciada Cuarta Transformación que propone el actual gobierno.

El análisis continúa en el capítulo IV, advirtiendo, sin embargo, que el primer año de funcionamiento de estas delegaciones simplificadas sólo confirmó el *statu quo*: la proclividad de seguir centralizando decisiones en oficinas federales no parece contemplar cambios de rumbo; el nuevo esquema pareció aumentar la centralización, a no ser que sean los propios estados y municipios quienes encuentren motivos para exigir que se les deje de controlar políticamente en los niveles subnacionales.

Aunque todavía se tengan pocos elementos para hacer un balance detallado del funcionamiento de estas oficinas federales en cada estado, este estudio se cerrará en el capítulo V, afirmando que la principal dificultad que afrontarán los estados al convivir con estas oficinas va a ser evitar que las acciones de estos “superdelegados” se dirijan exclusivamente al uso de programas sociales con fines electorales. En cambio, para que el esquema reformulado se pueda dirigir hacia la ampliación de competencias del ámbito local, los estados deberán alzar la mano, para asumir responsabilidades y encontrar formas de romper los esquemas tutelares en vigor.

CAPÍTULO I

FUNCIONARIOS FEDERALES QUE SE DEBEN AL TERRITORIO

I. DESCONCENTRACIÓN EN UN ESQUEMA DE GOBERNANZA TERRITORIAL

Desde la aparición del Estado, el poder político está circunscrito a un espacio geográfico determinado y se ejerce por medio de agentes locales dispuestos en el territorio, ya sea representando al poder central a través de funcionarios sometidos a sus poderes jerárquicos (*desconcentración*), o bien, a través de competencias transferidas por una ley a otras entidades jurídicas que disponen de distintos grados de autonomía para administrar una fracción del mismo territorio (*descentralización*). La combinación de estas dos formas de organización territorial cambia de un país a otro, pero siempre están presentes.

Sin tener que hacerlo por intermediario de reformas legislativas —sino que bastando, por lo general, circulares administrativas—, la *desconcentración* encarna una forma de reparto de tareas dentro de una misma entidad jurídica; el nivel central adjudicando competencias a escalones territoriales que no están dotados de personalidad jurídica propia, con funciones que son otorgadas a funcionarios que conservan una relación jerárquica con la autoridad central, y que no son sujetos de ningún control democrático del electorado que conforma las colectividades a las que son asignados.⁴ No tienen ningún grado de responsabilidad política ni administrativa frente a los ciudadanos, a menos que

⁴ Larangé, A., *op. cit.*, p. 2.

se trate de verdaderas asignaciones de competencias y que el superior jerárquico no pueda sustituir al designado en el territorio.

Es este nuestro punto de inicio: asumir que la actuación de estos superdelegados, ajena a límites competenciales, no estará sometida a más controles que los que su superior jerárquico determine, pudiendo incluso ser modulada a partir de instrucciones no escritas.

Lo anterior sirve para señalar que existe una discrepancia entre la noción de gobernanza —tal como ocurre en el territorio— y la realidad normativa de la separación de competencias —tal como, en el caso de México, se desprende de nuestra Constitución federal para los ámbitos territoriales; concretamente, del artículo 124—. Lo anterior para hacer a un lado los prejuicios, o si se prefiere, las suspicacias que saltan a la vista —que, como se verá, no son pocas— respecto del nuevo arreglo territorial implantado con estas delegaciones simplificadas del gobierno federal. Pero también para tratar de entender por qué con este nuevo arreglo territorial el reparto de tareas no está logrando fomentar una mejora en las condiciones de gobernanza del territorio.

Pues bien, hasta en los países unitarios que pensábamos los más alejados del esquema de reparto territorial de competencias, que cuentan con una uniformidad legislativa a nivel nacional y departamental (como Francia y el Reino Unido), están proliferando nuevas dificultades para facilitar relaciones entre autoridades centrales y territoriales,⁵ por lo que incluso ahí se intentan nuevas modalidades de *gobernanza multinivel* para atender las disparidades que existen entre diferentes regiones.⁶ Numerosos brotes de tensión social en diversos países estallaron hacia fines del 2018, con el movimiento espontáneo de los *chalecos amarillos* en Francia. Al paso de los meses empezaron a mostrar paralelos con el conflicto derivado del independentismo catalán —aún irresuelto—, así

⁵ Thoenig, J. C., *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962–2008)*, París, Presses Universitaires de France, p. 292.

⁶ Darviche, M. S. y Genieys, W. (eds.), *Multinational State Building: Considering and Continuing the Work of Juan Linz*, París, Pôle Sud, 2008.

como con los movimientos contestatarios del esquema constitucional del Reino Unido frente a Escocia e Irlanda del Norte tras los resultados inesperados del Brexit. Culminaron con la victoria de los Tories en las elecciones generales del Parlamento del Reino Unido en diciembre del 2019.

Los esquemas centralizados se han visto rebasados al afrontar una realidad que existe desde hace pocas décadas, en donde las autoridades centrales no son las únicas que tienen que atender los grandes problemas nacionales —que se vuelven notorios con distintas intensidades a nivel de cada una de las regiones en todos los países—. Por lo que la *descentralización* cobra un nuevo sentido, que aproxima los esquemas unitarios y federales a propósito de la búsqueda de un auténtico control territorial de los poderes.⁷ Esto, sin contar la interdependencia que se genera por los cambios en los sistemas de producción, donde las autoridades nacionales han dejado de ser los únicos actores que deciden sobre el futuro económico de cada región. Las formas verticales de intermediación —donde el Estado nacional buscaba seguir siendo indispensable a las entidades subnacionales— están dando paso a modalidades de intermediación directa con agentes de regiones de otros países⁸ —en lo económico, pero también en lo político—. La cooperación multinivel llega también hasta la necesidad de diseñar formas de participación público-privadas,⁹ que se vuelven espacios cada vez más utilizados en el nivel subnacional. De los que, por cierto, el actual gobierno mexicano ha mostrado señales discontinuas; aliándose con ciertos empresarios, pero relegando a otros, y con gestión territorial de muy dudoso nivel de planeación, si hacemos referencia a los grandes proyectos de infraestructura del sexenio. Aunque también fomentando que las

⁷ Kada, N. (ed.), *Les tabous de la décentralisation*, París, Berger-Levrault, 2016.

⁸ Popartan, L. A. y Solorio Sandoval, I., “Las regiones en la Unión Europea, procesos y paradigmas”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 99, 2012, pp. 13-17.

⁹ Gilbert, G. y Thoenig, J. C., “Les cofinancements publics: des pratiques aux rationalités”, *Revue d’Economie Financière*, núm. 51, 1999, pp. 45-78.

entidades estatales y municipales puedan llegar a proponer planes de desarrollo y cooperación con regiones y estados de otros países, con lo que también se trasluce una lucha de facciones al interior del mismo partido del presidente.

Volviendo a los países que parecen útiles para encontrar puntos de contraste interesantes, a pesar de lo inacabados que resultan sus intentos descentralizadores, los países europeos siguen sin encontrar modelos paradigmáticos distintos a los que han intentado hasta ahora; que disminuyan la presión dentro de esta relación conflictiva entre centro y periferia. Las autoridades centrales son rechazadas cada vez más en sus decisiones por poblaciones alejadas del centro.¹⁰ Esto, por sólo citar la fragilidad que emanó de imponer el artículo 155 de la Constitución española frente al *procés* catalán o el embate de los *brexiteers* —y la catástrofe económica y política que anuncia el planteamiento de cerrazón de Boris Johnson como primer ministro del Reino Unido, pretendiendo imponer condiciones ultranacionalistas en su propuesta de acuerdo de salida de la Unión Europea—, generando conflictos aún no resueltos¹¹ que dejan ver que la construcción europea —como arreglo cuasi federal— nunca consideró la posibilidad del fracaso. De aquí que todo esquema ligado a herramientas federales precise la mayor flexibilidad que puedan ofrecer sus mecanismos cotidianos.¹²

¹⁰ “National states no longer stand as the «unrivalled kings of the hill»”, en Peters, B. G. y Pierre, J., “Developments in Intergovernmental Relations: Towards Multi-Level Governance”, *Policy and Politics*, núm. 29, 2001, pp. 137-150.

¹¹ Klaus-Jürgen, N., “Transcending the National/Asserting the National: How Stateless Nations like Scotland, Wales and Catalonia React to European Integration”, *Australian Journal of Politics & History*, vol. 50, núm. 1, 2004, pp. 63-67.

¹² En este sentido, las declaraciones de la líder del partido centrista de los LibDems tras las pasadas elecciones generales del 12 de diciembre de 2019 en el Reino Unido. La pérdida de dos escaños (de los 14 que anteriormente tenía su partido en la Cámara de los Comunes) debe ser vista como una merma, pero la reconstrucción del partido no puede ser en otro plano que no sea el territorial. “What next for the centre? My party made mistakes during the campaign

En estos ejemplos las dificultades territoriales no sólo se desprenden de la crisis de legitimidad de las instituciones europeas; también se entienden en el nivel doméstico de la proximidad entre autoridades y ciudadanos. Voces premonitorias proliferan, advirtiendo la aparición de nuevas fracturas fundadas en el territorio;¹³ ejemplo, los reclamos violentos que estallaron en Francia con el movimiento de los *chalecos amarillos*, que no sólo lograron ser nota en la prensa del mundo —seguramente— por la fascinación que causaba ver imágenes de protestas violentas en pleno Arco del Triunfo (de París), sino que, internamente, en realidad, su fuerza se hizo sentir en las glorietas de los caminos vecinales de las poblaciones más alejadas de Francia, replicándose cada sábado, por más de un año, a partir de noviembre de 2018 y culminando con una huelga general iniciada el 15 de diciembre de 2019, cuya magnitud no se veía en Francia desde 1995.

Nuestro continente no se ha escapado de esta tendencia a la escalada de los conflictos territoriales. Una crisis semejante estalló recientemente en Ecuador, cuando ante la necesidad de equilibrar el gasto público y ceñirse a compromisos firmados ante el Fondo Monetario Internacional (FMI), el gobierno anunció la decisión de suprimir los subsidios a las importaciones de gasolinas, que durante los pasados 40 años habían sido cubiertos con las ganancias de la producción nacional de petróleo crudo. Las muy activas minorías étnicas de diferentes regiones de ese país despertaron, orillando al presidente de la República a acudir a una disposición constitucional para cambiar la sede de la capital a Guayaquil.¹⁴

but we must not forget that local governance is our strength and use that as new foundation to build from”, declaraciones de Vince Cable, *The Independent*, 14 de diciembre 2019.

¹³ Fourquet, J., *L'archipel français: naissance d'une nation multiple et divisée, où allons-nous?*, París, Seuil, 2019.

¹⁴ Sanahuja, J. A., “La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa”, *Anuario CEIPA* 2018-2019, p. 110.

En ambos casos, ni Emmanuel Macron ni Lenín Moreno, como titulares del Ejecutivo en ambos países, percibieron ni previeron la molestia causada a nivel territorial por los intentos de implementar políticas nacionales y globales impopulares —en el primer caso, derivadas de los compromisos internacionales de Francia frente al cambio climático, que implicaban el alza del precio de las gasolinas; en Ecuador, por la intención de no aumentar el IVA y pretender también que el aumento a las gasolinas sólo afectaría a los sectores con mayores ingresos—. El conflicto estalló en Francia porque dos de cada tres trabajadores —es decir, los que viven fuera de las ciudades— tienen que usar automóvil y recorrer muchos kilómetros para acudir a sus centros de trabajo. La promesa incumplida de generalizar las energías limpias —empezando por el débil porcentaje de la población que usa el tren, que desde hace al menos 40 años es totalmente eléctrico, y lo selectivos que son los trenes de alta velocidad— reveló un fracaso en las políticas territoriales, al irrigar únicamente las ciudades con el mayor número de habitantes. En Ecuador las movilizaciones de minorías étnicas y territoriales se tradujeron en una huelga general de transportistas para denunciar los aumentos de precios, que afectaron más a aquellos que tenían que transportarse y vender sus productos fuera de sus localidades, alejadas de las urbanizaciones. Como resultado en ambos países, las imágenes del segundo semestre del 2019 las recordamos todos: disturbios, actos de vandalismo, saqueos, ataques a patrullas y ambulancias, detenciones de cientos de personas.

La falta de transporte colectivo interurbano o entre poblaciones menores, la promesa incumplida de generalizar las energías limpias en el transporte; el reclamo evidenció que no se puede llegar en transporte colectivo a todos los rincones del país.¹⁵ Ni en Francia ni en Ecuador. Y no sólo por no ser accesible a todos; también por lo elevado de los combustibles fósiles y por el, toda-

¹⁵ Godard, O., “Les controverses climatiques en France: la logique du trouble”, en Zaccai, E. *et. al.* (dirs.), *Controverses climatiques, sciences et politique*, París, Presses de Sciences Po, 2012, p. 133.

vía más, elevado costo de transitar al motor eléctrico. El descontento generó reclamos entre quienes viven en poblaciones pequeñas y alejadas; donde se concentra cerca de la mitad de la clase trabajadora o depauperada.

Y si nos preguntamos, además de las tensiones territoriales recientes, ¿qué tienen en común el Reino Unido, Francia y Bolivia? Pues que son regímenes unitarios. Que, por definición, tendrían un margen de actuación bastante más reducido del que pueden tener los regímenes federales para experimentar en territorios precisos, para encontrar mecanismos descentralizadores para la intermediación y la solución de conflictos que se encuentran geográficamente localizados, gracias a la utilización de una caja de herramientas de diferentes dimensiones. Este contraste demuestra que incluso los Estados unitarios están tratando de encontrar soluciones que puedan aproximarse a lógicas federalistas.

La fractura territorial —tanto en países en desarrollo como en países industrializados— deriva de la crisis que aquejan las disparidades entre el campo y la ciudad, entre las zonas industrializadas y las agrícolas, entre los barrios de clase alta y los depauperados.

Durante la década pasada las regiones de los entonces 28 países que integraban la Unión Europea buscaron nuevos arreglos territoriales. Aquella búsqueda condujo a la reestructura del rol de cada nivel de autoridad (yendo de la comuna, pasando de los municipios a los departamentos o provincias, hasta ascender al nivel del gobierno nacional y llegando hasta las instancias comunitarias). Sin embargo, la crisis evidente en la que se encuentra la Unión Europea —cuyo proceso ya no sabemos si dejó de llamarse construcción para convertirse en deconstrucción— es producto del déficit de las medidas emprendidas¹⁶ —y, en buena parte, de los descontentos territoriales—. El malestar generalizado de las pequeñas poblaciones frente a los privilegios que pare-

¹⁶ Archick, K., “The European Union: Current Challenges and Future Prospects”, *Congressional Research Service Report*, 21 de junio de 2016, disponible en: <https://srsu.ru/sbornik-statey/pdf/R44249.pdf>.

ciera ostentar la que llaman “la burocracia dorada de Bruselas” —en alusión a la lejanía e indiferencia de los funcionarios de la Comisión y el Parlamento europeos, con sede en esa ciudad—, numerosos candidatos anti *establishment* no han dejado de ganar terreno en los subsecuentes comicios frente a los partidos tradicionales de derecha o de izquierda,¹⁷ que poco a poco fueron identificados como “enemigos del pueblo” por los dirigentes de partidos antieuropeos.

Derivado de lo anterior, los esfuerzos de reestructurar los arreglos territoriales, a nivel macro, han topado con las resistencias de las poblaciones alejadas, del tipo que acaba de mencionarse. En términos del derecho interno, los gobiernos y los parlamentos se comprometieron a reestructurar sus marcos regulatorios domésticos para adecuarlos a las normativas europeas,¹⁸ sabedores de que cada vez sería más difícil disponer de cuerpos burocráticos de proximidad, con tareas de intermediación y, por lo tanto, con potencial para servir como espacios de experimentación.

Pero se encontraron alternativas. Empezando por soluciones basadas en nuevas tecnologías, se pudo propiciar una más eficiente gestión gubernamental a distancia, a través de mecanismos fiscales, regulatorios o de gestión pública más eficientes que están demostrando ofrecer soluciones más baratas y dinámicas, idealmente adaptadas a cada realidad territorial.¹⁹ Es, al menos por las potencialidades actuales que ofrecen las tecnologías, que ciertos experimentos de gestión local podrían empezar por aplicarse a nivel de proximidad para ir detectando proble-

¹⁷ Ayelet, B., “Europe of the Regions and the Problem of Boundaries in Liberal Democratic Theory”, *Journal of Political Ideologies*, vol. 17, núm. 1, 2012, pp. 39-41.

¹⁸ Dreyfus, F. y Emeri, C. (eds.), *Science politique de l'administration: une approche comparative*, París, Economica, 2006.

¹⁹ Epstein, R., “Après la territorialisation, le gouvernement à distance”, en Vanier, M. (ed.), *Territoires, territorialité, territorialisation*, Rennes, PUR, 2009, pp. 131-140.

mas y soluciones más económicas y más eficientes, de suerte que pueda legislarse con una óptica prospectiva, que permita que los estados de una Federación sean vistos como “laboratorios para la experimentación”, como lo refería el juez Brandeis en una conocida opinión disidente dictada en 1932, en la Corte Suprema de los Estados Unidos.²⁰

Este elemento puede servir como punto de partida que justifique las potencialidades de alternativas como la de los superdelegados, para ir impulsando políticas descentralizadoras, para normar y reacomodar las relaciones de los gobiernos locales con las administraciones centrales. Las relaciones de cooperación conducen así a dejar de preguntarse únicamente “quién hace qué”, pregunta que implica detectar quién es responsable y sobre quién se actúa en el territorio (*power over*). En un segundo momento, a partir de esta primera pregunta, poco a poco empieza a derivarse una lectura pragmática, donde la necesidad de resolver problemas conduce a entender quién o quiénes, en el territorio, son capaces de resolver; es decir, quién tiene poder para actuar (*power to*).²¹ Más que entender cuál es el peso del actor territorial en cuestión, lo importante es encontrar si ese actor territorial es el más apto para resolver problemas puntuales.

Dirigiendo este replanteamiento de la gobernanza territorial —sobre estos dos elementos, a saber, las RIG y la geopolítica local— al caso de los superdelegados recién instalados en México, un primer acercamiento parece arrojar resultados poco alentadores. La implantación de emisarios personales del presidente pareciera crear un cuello de botella más, como si toda decisión pública del país tuviera que transmitirse hasta Palacio Nacional para ser funcional. Esta tendencia no hace más que

²⁰ *New Slate Ice Co. v. Leibmann*, 285 U. S. 262 (1932), en Steiner, E. E., “A Progressive Creed: The Experimental Federalism of Justice Brandeis”, *Yale Law & Policy Review*, vol. 2, núm. 1, 1983, pp. 1-47.

²¹ Stroker, G., “Comparative Local Governance”, en Rhodes, R. A. *et. al.* (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, 2006, p. 504.

sumarse a varias de las causas del debilitamiento patológico del federalismo de los últimos años.²² Sin embargo, al analizar el esquema administrativo de los DPD, también es factible considerar que el arreglo competencial —estructuralmente desbalanceado a favor de la Federación— puede ofrecer a los órdenes de gobierno una oportunidad para anclar el nuevo esquema de relaciones de la Federación con los estados, de manera experimental en alguno de los estados de la República con el objetivo de asignar mayores responsabilidades a las entidades subnacionales, y no al revés. Pero no sólo eso, sino para permitir que las entidades subnacionales tengan mayores márgenes para resolver problemas sin tener que pedir la anuencia de la todopoderosa Federación.

Tenemos que empezarnos a acostumbrar a que por el hecho de ser una Federación debemos ver con toda normalidad la opción de disminuir la arbitrariedad de las competencias centralizadoras de la Federación frente a las de los estados, y erradicar la posibilidad de que sirvan como maquinarias electorales o como gestores de arreglos territoriales extremadamente centralizados, como los que existieron en el presidencialismo de cuño autoritario, proclive a clientelas y al intercambio de favores.

II. CÓMO ENCUADRAR A LOS SUPERDELEGADOS EN LAS RIG

La simplificación de las delegaciones federales en los estados que aquí se analiza, en términos de gobernanza territorial, cobra sentido *si y sólo si* se liga con el reparto de tareas entre órdenes de gobierno; con el componente *dinámico* del sistema federal. Las RIG, que pueden recaer entre estos nuevos delegados federales en una suerte de *software* —diremos, con Joanne Poirier, como el aceite de un

²² Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano: trayectoria y características*, México, INHERM-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, pp. 137-144.

motor—,²³ que pudiera engendrar un potencial de flexibilidad para facilitar la implementación del principio de subsidiariedad dentro del sistema federal. En un punto donde confluyen la política con el derecho, que los doctrinarios del federalismo han ido construyendo esta noción bajo la etiqueta de *modalidades de cooperación*,²⁴ de cuyas principales manifestaciones en México, dentro del Poder Ejecutivo, han sido las negociaciones presupuestales y de atribución de competencias que emanan de las convenciones nacionales fiscales, de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), de la Conferencia Nacional de Municipios de México (Conamm) y del Consejo Metropolitano del Valle de México. Todos estos ejemplos, que materializan estas RIG, están basados en las capacidades técnicas, pero también personales, de los actores involucrados que interactúan con propósitos de coordinación.

Derivado de la complejidad de los problemas y de las asimetrías que caracterizan a toda unidad nacional, el reparto de tareas entre órdenes de gobierno debiera dejar de plantearse como si todas las unidades subnacionales fueran idénticas; como si el reparto se produjera en cajones estancos.

Contrario a aquella percepción, lo que debe privar en todo esquema federal es la interdependencia y la flexibilidad, que son factores que incitan a los actores del arreglo federal a interactuar en un número creciente de propósitos no generalizables.²⁵

²³ Poirier, J. y Saunders, Ch., “Comparing Intergovernmental Relations in Federal Systems: An Introduction”, en Poirier, J. *et al.* (eds.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems*, Oxford University Press, pp. 1-13.

²⁴ Donde el papel de los gobiernos subnacionales adquiere relevancia: a) por tratarse de actores independientes que pueden tomar decisiones, y b) porque pueden garantizar la aplicación de la legislación (tanto federal como local) en su territorio. Sbragia, A. M., “American Federalism and Intergovernmental Relations”, en Rhodes, R. A. *et. al* (eds.), *op. cit.*, p. 250.

²⁵ Las fórmulas flexibles de la gobernanza federal se basan en una virtuosa combinación entre el autogobierno (*self rule*) de las regiones y las minorías, con la presencia de reglas comunes (*shared rule*) que conduzcan a los propósitos que son generalizables en todo el territorio de un país. Mientras más conflictos potenciales derivados del multilingüismo, el multiculturalismo, la multinacionalidad o la multirreligiosidad haya, el uso de la caja de herramientas

Pueden ir de la facilitación de información a encontrar fórmulas de organización de los recursos hasta la determinación de arreglos entre entidades para resolver, de forma consensual, una de las preguntas clave del federalismo que ya habíamos adelantado: “quién hace qué”. Para eso es que puede servir la función de superdelegado: para actuar como ingrediente facilitador de las relaciones territoriales, preparado para referirse con toda naturalidad a procesos, estructuras, reglas e instituciones que interactúan entre intereses federales y locales. Entendiendo que en la actualidad las interacciones entre entidades se vuelven cada vez más presentes y relevantes para lograr un adecuado reparto de tareas, pero también más técnicas, jurídicamente, y más intrincadas, políticamente.

Las modalidades de interacción entre órdenes de gobierno, que incluyen estas instituciones y procesos, se basan en la aludida cooperación: codecisión, consulta y coordinación, y contrastan con una fase de tensión entre las mismas entidades, marcadas por una relación, más bien, conflictual, por elementos que le son opuestos: competencia, control, coerción e incluso connivencia. Es una ecuación que siempre fluctúa entre la cooperación y la confrontación; donde intervienen elementos muy diversos que sobrepasan, en mucho, el registro partidista²⁶ y cuya diversidad está basada en tensiones históricas, geográficas, culturales, étnicas, religiosas o lingüísticas.

federales se vuelve más aprovechable. Saunders, Ch., “Preface”, en Le Roy, K. y Saunders, Ch. (eds.), *Legislative, Executive and Judicial Governance in Federal Countries*, Montreal, McGill University Press, 2006, p. vii.

²⁶ El régimen federal que más se ha caracterizado con la etiqueta del “federalismo cooperativo”, con nociones como la de “fidelidad federal” (*Bundestreue*), está abandonando los esquemas cerrados para fomentar, entre sus componentes subnacionales, la necesidad de competir por mejores formas de vida y de desarrollo económico entre las regiones. Y no era para menos, luego de un difícil proceso de reunificación iniciado tras la caída del Muro de Berlín, que no ha logrado igualar las condiciones de vida de los habitantes de los antiguos *Länder* orientales. Se ha hablado de un nuevo modelo de federalismo competitivo para ese país en Arroyo Gil, A., *El federalismo alemán en la encrucijada*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, pp. 156-159.

Cabe señalar que, aunque estas RIG sean con frecuencia poco apegadas a los lineamientos generales de la transparencia y el gobierno abierto, aquello no impide que el derecho esté presente para encuadrarlas, no sólo en su aspecto de creación normativa, sino también en el de la interpretación judicial. De ahí que las RIG estén siempre encarnando el complemento entre la política y el derecho.

Visto a la luz de la centralización tendencial de las reformas constitucionales y legales recientes, vale la pena aclarar, con estas nuevas delegaciones, ¿qué cambia del esquema de relación entre la administración federal y los estados del país?

Siendo aplicable por igual a estados unitarios que federales, la noción de gobernanza territorial²⁷ refiere a los mecanismos, a los actores y a las formas de gestión de dichos territorios. Trataré de vincular esto con una noción que fue muy utilizada hasta los años setenta del siglo pasado para describir los conflictos territoriales entre países: la geopolítica. Recientemente, ésta ha sido abstraída del plano internacional para ser utilizada en un plano doméstico de proximidad.

III. AÑADIENDO UN ANÁLISIS DE GEOPOLÍTICA LOCAL

La geopolítica refiere a los mecanismos encaminados a controlar el territorio y adquiere un mayor potencial al analizar conflictos de mayor amplitud (entre los más complejos, las tensiones entre Israel y Palestina, o más recientemente, entre el Reino Unido e Irlanda del Norte). Pero la utilidad de la *geopolítica local*²⁸ plantea

²⁷ Pasquier, R., *Le pouvoir regional: mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, París, Presses de Sciences Po, 2012, pp. 278-280.

²⁸ Se trata de un planteamiento del geógrafo francés Yves Lacoste, *La géographie, ça sert d'abord à faire la guerre*, 1976, y a su *Géopolitique des régions françaises*, 3 t., 1995, citado por Subra, P., *Géopolitique locale: territoires, acteurs, conflits*, París, Armand Colin, 2016, pp. 9-11.

extenderse a cuestiones domésticas, al plano interno de los países, en una perspectiva territorial de proximidad.

Para resolver los conflictos internos entre el centro y la periferia, la actuación conjunta busca soluciones a preguntas básicas que debieran ser resueltas con toda naturalidad a través de la aplicación estricta de las reglas de reparto de competencias. Pero dado que las fórmulas que se desprenden de nuestro artículo 124 constitucional abandonan esquemas rígidos, las mismas preguntas son menos fáciles de responder como cuestiones domésticas, al referirse a espacios geográficos concretos. “Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias”.

Así, al generarse una confrontación, es inevitable preguntarse por qué tomar cierta decisión; por qué cierta medida es prioritaria sobre otra; cómo tomar en cuenta las percepciones de los actores regionales que pudieran estar enfrentados por defender sus intereses; cómo lograr llegar a arreglos planteando soluciones a partir de objetivos comunes, evitando enfrentamientos y propiciando acuerdos que se adapten a las realidades de cada estado de la República.

Entonces, la geopolítica permite encontrar explicaciones ante casos de conflicto, aunque también cuando el conflicto no está presente todavía. Su potencial preventivo se plantea, en un primer momento, al disuadir a la parte más débil a tomar posturas intransigentes, sobre todo cuando existe un desequilibrio manifiesto entre la esfera federal y la local, donde las entidades subnacionales prefieren no oponerse a la Federación porque se saben en desigualdad de fuerzas —por sólo mencionar la dependencia que han generado las participaciones federales del ramo 33, base de nuestro pernicioso Federalismo fiscal en un esquema que premia el rezago y no lo castiga—,²⁹ o bien, porque las contrapartes con-

²⁹ El capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal contempla, desde 1998, ocho fondos de aportaciones federales que funcionan bajo las instrucciones

sideran más ventajoso negociar o sumarse a las políticas nacionales antes que tratar de buscar las propias, enfrentándose con el gobierno federal. Construyen así un arreglo de conveniencia que los urbanistas han llamado “coaliciones de crecimiento”,³⁰ donde se encuentran aspectos comunes para implementar estrategias aceptables para ambas esferas competenciales. Asumiendo que, a la postre, siempre será mejor pactar que enfrentarse.

Además de contar con una “caja de herramientas” del federalismo, los componentes de la geopolítica podrían complementar a estos primeros para prevenir conflictos a nivel subnacional, con nociones como las de *actor*, *territorio* y *poder*, cuya combinación puede servir para analizar la *intensidad del conflicto* (actual o potencial) frente a los objetivos que persiguen las partes, sus medios de acción o las opciones tácticas que tienen al alcance, generando con ello determinadas *relaciones de fuerza* que, ciertamente, evolucionan a lo largo del conflicto.³¹

De esta combinación de factores es posible prever cuál será el resultado final; cuál será la capacidad de interlocución que logren adquirir los designados DPD, por ejemplo, tras la construcción de una hipotética línea de tren, el trazo de un nuevo aeropuerto, la construcción de una inmensa refinería o un canal transoceánico, de suerte que el predominio de preferencias de una esfera territorial sobre otra no dependa tanto de la causa (justa o injusta) que persigan las partes en tensión, sino de las relaciones de fuerza entre ellas y de la forma como las tensiones evolucionan durante la ejecución de las obras.

de una dependencia que los coordina desde la administración pública federal. El incentivo perverso se genera por tratarse de transferencias condicionadas. Mientras se demuestre que la población siga siendo pobre, se sigue recibiendo el monto. Martínez Andrade, J. C., “Sistema nacional de coordinación fiscal en México”, Ramo General 33, 9 de julio de 2019, disponible en: <http://www.ramo33.com.mx/publicaciones/sistema-nacional-de-coordinacion-fiscal-en-mexico/#more-334>.

³⁰ Le Galès, P., “Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine”, *RFSP*, vol. 45, 1995, pp. 57-95.

³¹ Subra, P., *op. cit.*, pp. 14-18.

Si colocamos a estos DPD como actores del conflicto, veremos que su papel no tiene por qué ser central, como ocurre en otros países con los conflictos situados en el territorio. Los actores (en este caso, federales) pueden restringir su actuación a ejercer un papel arbitral o de facilitadores de soluciones.³² Quienes debieran ser protagonistas de las decisiones, como representantes populares locales o como responsables de conducir las políticas, son los diputados locales, los gobernadores, los alcaldes o las dependencias locales, pero no los superdelegados; tampoco el secretario de Hacienda (federal), y menos aún el presidente de la República.

Por otro lado, existen actores de primera línea que también suelen encontrarse en el nivel local, como los empresarios, los comerciantes y sus asociaciones; los sindicatos o grupos de la sociedad civil (ambientalistas o militantes por otras causas), e incluso los partidos políticos. Sin embargo, nada está escrito, pues en cada conflicto la combinación de actores cambia. Unos aparecen en ciertos momentos, se retiran, vuelven; calculan cuál es el momento en que deben fijar sus posturas o intervenir más o menos activamente. Es la acción la que genera el papel del actor.

Para dismantelar la herramienta de gestión con los visos centralizadores que desde hace años predominan en México en el plano local, se tendría que propiciar el complemento de diversas formaciones técnicas, para conjuntar el trabajo de juristas con economistas, internacionalistas o financieros; con sociólogos o lingüistas, pero también con urbanistas, geógrafos e ingenieros; climatólogos, antropólogos o administradores públicos. La geopolítica local deja el espacio mediatizado de los conflictos internacionales para enfocarse en analizar las rivalidades entre poderes y su influencia en espacios más reducidos.³³ Las cuestiones territoriales se vuelven a tal punto complejas, que requieren distintas formaciones desde la fase del diagnóstico del problema,

³² *Ibidem*, p. 14.

³³ Lacoste, Y., “De la géopolitique aux paysages”, *Dictionnaire de la géographie*, París, Armand Colin, 2003.

el levantamiento de datos, la planificación de las operaciones, la concepción y la negociación de soluciones jurídicas y financieras, la gestión de equipo e infraestructura. Se vuelven, entonces, problemas que se ligan a su carácter práctico.

Este nuevo esquema administrativo de los superdelegados podría, por consiguiente, ofrecer una oportunidad para iniciar la recomposición de un sistema federal que no ha permitido desarrollar las capacidades de cada institución local, por más que algunos estados traten de defenderse, funcionando, en muchos ámbitos, mejor de lo que piensan las administraciones federales. Estas potencialidades parecen estar ausentes de los objetivos electorales que se traslucen de su puesta en funcionamiento, aunque eso no impide tratar de encontrarles utilidad. Y ese es el propósito del siguiente capítulo.

CAPÍTULO II

UN ESQUEMA QUE PODRÍA LIGARSE AL PRAGMATISMO FEDERAL

I. LA FLEXIBILIDAD FEDERAL COMO PRIMERA JUSTIFICACIÓN (PRÁCTICA)

Una de las modificaciones que más se notaron en los estados, desde el inicio del gobierno del presidente López Obrador, fue la llegada de emisarios presidenciales únicos a las capitales de los estados. Ésta fue percibida, inicialmente, como una jugada estratégica del presidente de la República —pero de cuyas retenciones se puede entender más haciendo un simple repaso de los perfiles específicos de quienes fueron designados, o, incluso, de sus primeros meses de actuación en los estados con gobernadores de partidos opositores al presidente,³⁴ generando más recelo que aceptación—. Su frecuente afán de notoriedad —denunciado por 13 gobernadores de oposición al presidente de la República— fue relacionado en la prensa local con el cierre de decenas de oficinas

³⁴ Entre su victoria electoral del 1o. de julio de 2018, y una vez en funciones, hacia el primer trimestre del 2019 el presidente de la República efectuó una “gira de agradecimiento” por varios estados del país para reunirse con su militancia. En 14 de estos estados se gestó un formato de encuentro que parecía premeditado: el gobernador era abucheado a lo largo de varios minutos. Al cabo de los insultos escuchados, el presidente en persona salía a su rescate pidiendo respeto. Varios de los gobernadores abucheados habían vencido en las elecciones a los designados superdelegados. ¿Hasta dónde este ardid se podía identificar con ánimos de escarnio de la militancia o de venganza personal de contiendas políticas recientes? Beltrán del Río, P., “¿Quién está detrás de los abucheos a gobernadores?”, *Excélsior*, 3 de abril de 2019.

federales en cada capital.³⁵ Acaso por lo sobredimensionado de la administración pública federal, los habitantes de las capitales de los estados parecían, más bien, confundidos, pues localmente nadie estaba acostumbrado a que tan pocos funcionarios concentraran la gestión de tantas tareas federales. Y como la medida se anunció con todas sus letras desde la campaña presidencial del candidato que a la postre resultó electo, nadie tendría que darse por sorprendido.

Por su eminente sentido aglutinador de poderes, no es casual que estos emisarios hayan sido identificados por la prensa como “superdelegados”, y que lejos de encontrar opiniones favorables una vez instalados en sus cargos, empezaran a generar cuestionamientos entre los actores locales. La predisposición o las suspicacias que se fueron manifestando de múltiples maneras parecen partir de una primera realidad.

Estos funcionarios de la administración pública centralizada —que los más reacios caricaturizaron desde la oposición, advirtiendo el advenimiento de un régimen virreinal—³⁶ pretendían acelerar un cambio de rumbo necesario en los estados. Sin embargo, la intención quedó sólo en anuncio, ya que, hasta el momento de terminar de escribir estas páginas, lo que ciertamente ha cambiado con esta reforma a la Ley Orgánica de la Adminis-

³⁵ Desde antes de que el presidente entrara en funciones se hicieron saber públicamente las diferencias. “El país se construye de abajo hacia arriba, desde el espacio local”, apunta el documento firmado por los mandatarios de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tamaulipas y Yucatán. Palacios, Z., “La rebelión de los gobernadores contra los superdelegados de AMLO”, *Alto Nivel*, 26 de noviembre de 2018.

³⁶ “No son perfiles técnicos ni administrativos, sino netamente políticos, concretamente de operadores electorales que van a ser una especie de virreyes frente a gobernadores legítimamente electos por los ciudadanos. Es un descaro que no podemos permitir como sociedad. López Obrador está abusando de su alta votación para imponer un control inadecuado a nivel local...”. Entrevista con Damián Zepeda, dirigente nacional del PAN, *La Jornada*, 15 de julio de 2018, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/gabinete-amlo-epn/superdelegados-amlo-control-programas-federales.php>.

tración Pública Federal es la *forma* con la que la Federación plantea sus relaciones con las entidades federativas y los municipios. Poco se ha transformado en el *fondo* de las relaciones que, en el pasado, se establecieron entre el Ejecutivo federal y las autoridades del nivel local.

Es cierto que esta reforma difícilmente podría tacharse de ilegal, y, personalmente, considero que tampoco de inconstitucional.³⁷ Es así como, a reserva de lo que resuelva la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el esquema combatido obedece a la atribución esencial de toda administración, de optar por formas de organizarse bajo esquemas de flexibilidad que derivan del reparto competencial. Y como se dijo en el capítulo anterior, se trata de un acto de palmaria desconcentración administrativa.

Adicionalmente, no se puede perder de vista que, en México, este reparto quedó establecido por el artículo 124 constitucional, que permitió a la Federación erigirse en el principal impulsor del gasto, colocando a los estados en la zona de confort propia de un régimen tutelar, con estados que siguen siendo considerados por la Federación, y que se asumen ellos mismos, como menores de edad en términos de ejercicio de competencias.

Los niveles subnacionales de gobierno suelen enfrentar un dilema operativo que los coloca en un claro desbalance frente a las instancias centrales, y ese dilema se vuelve aún más difícil en un marco federal como el mexicano. Por evidente que parezca, las entidades subnacionales deben encarnar los intereses locales y llevarlos —o, al menos, proyectarlos— ante instituciones de in-

³⁷ Junto con otras tres acciones de inconstitucionalidad, el 20 de diciembre de 2018, 45 integrantes de la fracción del PAN en el Senado interpusieron acción de inconstitucionalidad contra la reforma a la LOAPF en lo que respecta a estos delegados federales en los estados, aduciendo que “rompen con el sistema político federal, contravienen los principios generales de la administración pública y violan el principio de división de poderes al equipararse a los gobernadores”. Declaraciones del coordinador de la fracción, *El Sol de México*, 21 de diciembre de 2018. Estas cuatro acciones fueron admitidas a trámite en la SCJN el 17 de enero de 2019, disponible en: www.politicomx.com, 18 de enero de 2019.

mediación nacional. Pero también deben implementar políticas nacionales dentro de sus propias jurisdicciones locales,³⁸ por lo que un primer problema al implantar representantes únicos del titular del Ejecutivo federal mexicano en cada capital estatal, sería las limitaciones a la autonomía local por los condicionamientos infligidos a autoridades locales, de índole práctico, más que jurídico.

Y, sin embargo, esto último no debe parecer ajeno a los intercambios entre niveles de gobierno, que son, por definición, reflejo del postulado federal: una mezcla (pragmática) entre política y derecho. Mezcla según la cual los arreglos entre niveles de gobierno obedecen a aspectos formales (como la suscripción de convenciones), pero también a otros informales (o intergubernamentales, de índole cooperativo). Derivado de esta combinación entre lo formal y lo informal, a nadie beneficia que una esfera pretenda anular la acción de la otra debido a evidentes intenciones de dominio en el territorio. Es decir, a la manera de juegos de *suma cero*, en donde la ampliación de competencias de una esfera implicaría la cancelación total de las competencias de la otra.

Contrario a esta percepción, a todos debiera convenir contar con esquemas flexibles de relación entre el centro y la periferia, que permitan a las autoridades locales definir los niveles e integración con el siguiente ámbito de gobierno,³⁹ para así seguir las consignas del principio de subsidiariedad: que la esfera que interviene a cada vez sea la que se encuentra mejor situada para ocuparse de una tarea de gobierno.

La complejidad con la que las sociedades se ven obligadas a procesar más y más diferencias para conciliarlas con las particularidades de otras regiones y entidades territoriales, aunada al declive de los mecanismos tradicionales de la representación (como los partidos políticos y las asambleas legislativas), condu-

³⁸ Duncan, S. y Goodwin, M., *The Local State and Uneven Development*, Cambridge, Polity Press, 1988.

³⁹ Duran, P. y Thoenig, J. C., “L'état et la gestión publique territoriale”, *RFSF* núm. 4, 1996, pp. 580-623.

cen a que los gobiernos centrales busquen formas de intermediación que puedan incidir en mejores políticas implementadas con los menores costos posibles.

Pues bien, luego del primer año en funciones, la nueva administración federal no ha dado a conocer demasiados elementos que permitan deducir lo adecuado o inadecuado de este nuevo esquema centralizado de intermediación entre autoridades federales y locales. Hasta ahora, hemos visto que la función de estos personeros presidenciales en cada capital estatal, desde su designación durante el primer semestre de 2019, consistía en concentrar el cúmulo de tareas que antes se depositaban en las numerosas delegaciones federales que contaba cada estado, con frecuencia duplicadas entre sí y muchas veces innecesarias.⁴⁰

Considerando que los países —que, como vimos, no importa si son éstos federales o unitarios— enfrentan nuevas fuentes identificables de conflicto en el territorio, que se pueden atender a través de herramientas de índole federal, y que las problemáticas son tan disímbolas como las soluciones, el sistema federal trae inserta la flexibilidad para propiciar soluciones diferenciadas. Soluciones que adapten los lineamientos federales (normativos y políticos) ligados a las realidades de otras regiones del país, como en los estados del sureste mexicano, donde las problemáticas prioritarias están orientadas a fomentar y gestionar el turismo, com-

⁴⁰ A partir de ahora, los funcionarios designados fueron encomendados a atender, en una sola oficina, idealmente de siete integrantes por estado, la relación con entidades del gobierno local en todos los ámbitos, así como la gestión directa de programas sociales y de decisiones tomadas por las secretarías de Estado y por otras entidades de la administración pública federal, con repercusión directa en los estados. Lo anterior significa que en estados como los del centro del país (como Querétaro, Guanajuato, Puebla o Hidalgo) un reducidísimo *staff* tendrá que atender problemas tan disímbolos como la gestión de las necesidades implantadas por compañías extranjeras en la producción minera o por productores y trabajadores del ramo de la agricultura. Pero también tendrán que atender problemas derivados de la inseguridad pública, como la intervención del Ejército en el tráfico de combustibles o el comercio con entidades subnacionales de otros países.

batir el tráfico de personas, revertir la contaminación costera o la gestión de tierras ejidales frente a los conflictos por la constitución de propiedad inmobiliaria. Soluciones que requieren importantes capacidades técnicas y de gestión, pero también capacidades políticas en temas inconexos y de una gran complejidad administrativa. Aunque eso sí, sin haber exigido a sus integrantes demasiados requisitos formales —ni para la designación del titular ni de sus subordinados—.

Las hasta aquí descritas son algunas de las consideraciones que, en conjunto con tantas otras que se van a destacar en lo que resta del presente trabajo, vuelven cuestionable el funcionamiento del esquema modificado de dichos delegados federales.

También advertía que entre quienes se han dedicado a analizar ajustes en los arreglos competenciales entre los distintos niveles de gobierno, es frecuente estimar las políticas territoriales como juegos de *suma cero*, donde el nivel central pierde aquello que las instancias subnacionales ganan.⁴¹ Sin embargo, las diferentes instancias de cualquier entidad de gobierno en sede federal están compuestas por una multiplicidad de factores e intereses (públicos y privados) que intervienen en la institucionalización de prácticas y de realidades que, con sus respectivos límites culturales, funcionales o políticos, evolucionan y van encontrando arreglos de geometría variable en el tiempo, pero, sobre todo, en el espacio.

Dicho lo anterior, en algunas entidades subnacionales (sean estados o municipios) es posible potenciar el peso de las identidades territoriales, al grado de competir con la identidad nacional. Y esa dinámica (entre cooperación y conflicto) de las identidades, suele proyectarse en el diseño de las políticas que más convienen en cada parte del territorio, demostrando que las regiones que llevan la delantera en materias como las nuevas tecnologías o la innovación, van impulsando a regiones vecinas a inspirarse en soluciones que funcionaron en condiciones controladas. Simpli-

⁴¹ Pasquier, R., *op. cit.*, p. 24.

ficar las oficinas que sirven de puente entre una administración federal sobredimensionada y diversas entidades subnacionales disminuidas por el predominio central puede ser un primer paso en la redistribución de responsabilidades a los niveles de proximidad. Y sin embargo...

II. ¿UN ANTES Y UN DESPUÉS?

Debo afirmar que no, que con este esquema administrativo reformulado no hay un antes y un después. Hay un entramado burocrático menos oneroso, pero, al menos hasta ahora, no más eficiente. Con una fidelidad partidista a toda prueba de los designados hacia el presidente de la República, pues ese es justo el sentido de la reforma, como se dijo antes, anclada en la desconcentración administrativa.

Puede llamarse eficiente si se le considera útil para ampliar la base de simpatizantes al actual gobierno y, con ello, promover al partido del presidente. Sin que, en términos de gobernanza territorial, tal reorganización administrativa esté generando una mejor forma para el reparto de competencias y recursos en el territorio, pues lo que menos se está fomentando es la creación de incentivos para que las autoridades locales se vuelvan más responsables que antes. Incluso se ha proyectado en dirección contraria, gestando una mayor crispación del elector local, descontento por sus gobiernos estatales y municipales.

Adelantaba que, jurídicamente, desde antes de que se idearan estos esquemas administrativos simplificados, las delegaciones federales en los estados eran ya producto de un acto de desconcentración administrativa.⁴² Lo anterior tiene como primera

⁴² Que para Gabino Fraga la desconcentración administrativa “es la atribución de facultades de decisión a órganos de la administración que a pesar de recibir tales facultades, siguen sometidos a los poderes jerárquicos superiores”, léase centrales. Baca Rivero, J., “Empresa pública; desconcentración”, *Revista de Administración Pública*, núm. 67-68, 1986.

implicación asumir que el despliegue de oficinas federales en los estados ha restado, paulatinamente, atribuciones a los gobiernos locales y municipales, y esa realidad está lejos de pretender ser revertida por la actual administración federal.

En efecto, previo al esquema territorial ideado por la administración del presidente López Obrador, se establecían listas de requisitos exigidos a cada uno de los prospectos, que serían designados *delegados estatales* de las diversas secretarías de Estado y otras dependencias de la administración pública federal en cada capital estatal. En cuanto al número de oficinas que existía en cada capital de los estados, nunca existieron las mismas materias y dependencias,⁴³ sino que se solían atender aquellos temas que merecían contar con una oficina de representación con un titular y cuantos funcionarios federales fueran necesarios en cada entidad federativa. Lo anterior, a juicio del titular del Ejecutivo federal y de conformidad con las realidades de cada estado.

Al tratarse de un acto de desconcentración, la motivación legal que estaba detrás de los nombramientos de quienes ocupaban cargos en estas oficinas subnacionales gozaba de una flexibilidad considerable. De ahí que, al paso de los sexenios, el personal de estas delegaciones federales fuera creciendo de manera constante y progresiva, formalmente, conforme crecía la complejidad de la administración. Pero el aumento de la burocracia federal en los estados no se reflejaba en una mejora en la eficiencia administrativa local.

Al cierre de la administración del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) se estimaba que el número de delegaciones federales en los estados llegó a sobrepasar las 2,300 en todo el territorio nacional.⁴⁴ De haber delegados de cada secretaría, se

⁴³ González Pedrero, E., *La cuerda floja*, México, FCE, 1982.

⁴⁴ Por citar la cuestión de la ampliación de competencias federales en materia de seguridad pública de los estados, la tendencia centralizadora inició bastante atrás del actual gobierno federal, generando incentivos perniciosos a cada vez. “[E]n la medida que fue creciendo el fenómeno del crimen organizado, con su respectivo desquite en el 2006, las fuerzas federales fueron desplegando-

fueron ampliando las oficinas federales con el objeto de gestionar, en cada estado, los numerosos programas federales que se fueron diseñando de una administración federal a otra.⁴⁵ Como parte de la implementación de estos programas, muchos de los delegados en los estados terminaron ejerciendo funciones prescindibles con atribuciones que, en efecto, habrían podido ser concentradas en una sola oficina local (dedicada a la firma de convenios de colaboración y otras cuantas tareas más), sin facultades propias de ejercer recursos y, prácticamente, sin ninguna responsabilidad política ni administrativa de por medio.⁴⁶ Tal como permanecen tras la reforma que aquí se comenta.

En los reglamentos interiores de las secretarías de Estado a nivel federal, las instrucciones para esos delegados se limitaban, casi siempre, a la vigilancia e implementación correcta de los programas diseñados desde la capital del país —al igual que sigue ocurriendo con la creación de estas “superdelegaciones”—. Pero es justo en aquellas cuestiones que podrían plantearse verdaderos cambios, y no la simple continuación del esquema anterior, sobre todo teniendo en cuenta que, según estimaciones expresadas por el presidente de la República,⁴⁷ el costo de 14 mil millones de pesos anuales que representaba mantener la anterior estructura se deberá, desde ahora, reducir a sólo 3,600.

se a lo largo y ancho del territorio nacional y a tener presencia permanente en ciertos territorios, *de facto* sustituyendo a las corporaciones policiacas estatales y municipales. Es en ese momento donde se empieza a desbordar la función del Ejército, ya que, debido a necesidades de hecho, se inmiscuyen en tareas de seguridad pública. Al hacer lo anterior se genera un incentivo perverso para que estados y municipios posterguen la profesionalización de sus cuerpos policiacos”. Vivanco Lira, M., “AMLO y otro federalismo posible”, *Blog de Nexos “El juego de la Suprema Corte”*, 23 de noviembre de 2018, disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=9270>.

⁴⁵ Un recuento de los organismos públicos desconcentrados (del artículo 17 de la LOAPF) en Castro Lozano, J. D., *Apuntes constitucionales*, México, FCE, 2012, pp. 140-145.

⁴⁶ Langston, J. K., *Democratization and Authoritarian Party Survival*, Oxford University Press, 2017.

⁴⁷ Conferencia de prensa matutina del 20 de marzo de 2019.

Es por esta nueva perspectiva de optimizar recursos que tampoco me parece un defecto de diseño institucional que dentro de los perfiles llamados a ocupar estos nuevos cargos se hayan suprimido los requisitos de especialidad profesional que se tenían establecidos en la LOAPF para los delegados anteriores. En efecto, antes de la reforma estaba expresamente descrito en la LOAPF que para ser delegado de una de tantas secretarías se requería “ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos; *contar con estudios académicos en materias afines a las atribuciones que correspondan a la delegación respectiva*”. Las necesidades del servicio podían ampliar o restringir las oficinas federales en los estados tanto como lo justificara el Ejecutivo federal.

Tras la reforma de 2018 se suprimieron los requisitos de nacionalidad y estudios especializados a los superdelegados, por lo que a partir del 2019 cualquier persona (sin distinción alguna) puede ejercer esta función para atender con su solo nombramiento los temas federales que le sean asignados en la entidad federativa que le corresponda. Digamos que si las capacidades del funcionario nombrado se limitan a ser un articulador o un facilitador que permita aglutinar el trabajo de varias oficinas, pierde sentido contar con una especialidad determinada en la ley. El requisito que parece ausente es el de demostrar experiencia probada en algún cargo de la administración federal, y por qué no empezar por la local.

Aquello volvería más pertinente que esta nueva estructura administrativa desconcentrada y piramidal, que se puso en operación formalmente en mayo de 2019, deba consistir únicamente en una oficina con un DPD, coordinando a cuatro subdelegados por estado. De suerte que las determinaciones aquí producidas gocen del auxilio de tres encargados de conformar esos actos administrativos a la legalidad y a criterios de transparencia en la sede local.

Así, en la cúspide de la pirámide se encuentra la oficina del coordinador Nacional de Programas para el Desarrollo, Gabriel

García Hernández, quien, en la campaña presidencial de 2018, fungió como secretario de Organización de Morena.⁴⁸

Debajo de esa estructura cupular se encuentran 266 “coordinadores regionales” de los programas y censos del Bienestar, quienes, a su vez, coordinan un ejército de 18,200 “Servidores de la Nación”. La prensa reveló que se trataba de los mismos operadores que estuvieron encargados de cuidar las cerca de 69 mil secciones electorales en las presidenciales de 2018. Pero a partir del 2019 trabajan como funcionarios federales dependientes de la Secretaría de Bienestar, con un sueldo de 10,200 pesos mensuales, realizando funciones de gestión de programas sociales y, muy ostensiblemente, de promoción de la imagen del presidente de la República (con vestimentas con logos reconocibles con su nombre),⁴⁹ así como de su partido.

⁴⁸ Junto con los hijos del hoy mandatario (Andy Manuel, Ramón y Gonzalo), García fue el responsable de desplegar una estructura partidista que, por primera vez en las tres campañas presidenciales de López Obrador, en 2018 logró cubrir todas las (casi 69 mil) secciones electorales del territorio nacional y garantizar una votación masiva en favor del candidato, *idem*.

⁴⁹ “Usan camisetas y gorras blancas con el logotipo de Bienestar ... portan gafete y chalecos color marrón rotulados con el nombre de Andrés Manuel López Obrador”. Núñez Albarrán, E., “Servidores de la Nación ¿o promotores de Morena?”, *Aristegui Noticias*, 29 de septiembre de 2019. De estos hechos, el PRD dio inicio a la investigación que desembocó en el procedimiento especial sancionador ante la sala especializada del TEPJF (SER-PSC-71-2019). Que, resuelto el 27 de diciembre de 2019, determinó la responsabilidad de una lista de 14 superdelegados que difundieron la entrega de beneficios sociales “en nombre o por indicaciones del presidente de la República”, y no como resultado de acciones gubernamentales. Resultando, probablemente, en afectaciones a los resultados electorales recientes en cuatro estados (Durango, Coahuila, Aguascalientes y Puebla). Dado que estos DPD incumplieron las medidas cautelares impuestas por el INE para evitar la promoción de la imagen del presidente de la República, “se dio vista al órgano interno de control de la Secretaría del Bienestar para actuar de conformidad” (*sic*). Sin embargo, en esta sentencia fue expresamente deslindado de toda responsabilidad tanto el presidente de la República como la Secretaría de Bienestar y el coordinador general de Programas para el Desarrollo. Palacios, L. A., “Delegados federales hicieron promoción de AMLO con recursos públicos: TEPJF”, *Angulo7*, 27 de diciembre de 2019, disponible

De la revisión de sus perfiles respectivos (que se hará en el inciso siguiente), resulta fácil advertir que, en un porcentaje importante de estados, los designados no cuentan con experiencia previa de haber efectuado trabajo administrativo. Lo que es un hecho es que el delegado no podrá encargarse de todos los problemas, ni siquiera con una gestión muy participativa que logre impulsar en conjunto con su reducido equipo de *subdelegados*.

En un comunicado dado a conocer el 20 de marzo de 2019, el presidente de la República anunció el refuerzo de las delegaciones con subdelegaciones, o subcoordinaciones, autorizadas para operar como una estructura administrativa que auxilia a cada DPD —y que la prensa tampoco tardó en calificar como “subgabinetes”—.⁵⁰ En esta estructura reducida se tienen contemplados cuatro subdelegados dedicados a cada una de las cuatro materias en las que la actual administración federal divide sus equipos: energía y comunicaciones; bienestar; seguridad y gobierno; hacienda y desarrollo económico, además de tres responsables operativos de un área jurídica, otra administrativa y una tercera de anticorrupción.

La iniciativa de reformas a la LOAPF propuso, asimismo, que cada una de esas 2,300 delegaciones federales —que, dicho sea de paso, siguen operando hasta que no se emita una instrucción en contrario— tendría 180 días para efectuar una revisión administrativa exhaustiva sobre la manera como las atribuciones ejercidas y los servicios prestados a la comunidad serían trasladados a la nueva oficina de DPD de cada entidad.⁵¹ Incluso para

en: <https://www.angulo7.com.mx/2019/12/27/delegados-federales-hicieron-promocion-de-amlo-con-recursos-publicos-tepif/>.

⁵⁰ Morales, A., “AMLO da estructura a superdelegados”, *El Universal*, 20 de marzo de 2019.

⁵¹ Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a cargo del diputado Mario Delgado Carrillo, del grupo parlamentario de Morena, disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/10/asun_3755832_20181018_1539867746.pdf.

justificar un “análisis de costos y beneficios, la necesidad y viabilidad de mantener determinadas *oficinas de representación*, en virtud de trámites y servicios que otorgan a la ciudadanía”.⁵² Siguiendo la antes citada iniciativa de la Secretaría de Economía (federal), a través de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer) algunas falencias podrían solventarse con tecnología.

A este respecto, el ciudadano ha dejado de tener información disponible para seguir llevando a cabo trámites federales en sus respectivos estados. Aunque, aprovechando su carácter desconcentrado, valdría la pena que el gobierno federal emitiera alguna directiva que se traduzca en medios digitales que faciliten el acceso a los servicios sin necesidad de tener que pasar por una oficina reducidísima, que va a ser incapaz de solventar el flujo de expedientes que antes se gestionaban en 2,300 oficinas a nivel nacional. Esa puede ser una buena oportunidad para experimentar en alguno, o algunos, estados con capacidades tecnológicas instaladas localmente.

Otro aspecto en donde se registraron cambios es que la coordinación de todas estas oficinas de representación queda desde ahora encargada a la Secretaría de Bienestar. En la administración federal anterior, hasta noviembre de 2018, el de-

⁵² Se añade el énfasis porque, de esta manera, las oficinas que permanezcan no deberán ejercer presupuesto ni competencias al fungir únicamente como representaciones territoriales. Baste pensar en la elevada carga de trabajo que concentran algunas presentaciones de entidades federales, como la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Comisión Nacional de Seguridad, el Fondo de la Vivienda del SSSTE o el IMSS para casi cualquier ciudadano viviendo en un estado del país. Esto evitará la sempiterna tendencia que se vivió en generaciones anteriores, de tener que acudir a la capital del país a tramitar el pasaporte o solicitar una constancia de no antecedentes penales. Desde luego, las nuevas tecnologías pueden permitir efectuar todos los trámites a distancia. De ahí que lo que no se podrá hacer es simplemente cerrar las oficinas sin ofrecer alternativas —en este ejemplo, tecnológicas— con la suficiente inmediatez que asegure la continuidad en el servicio público. Y eso también representa costos que se deben considerar. Por otro lado, la opción ofrece un espacio de lo más oportuno para disminuir motivos de actos de corrupción (por solo pensar en las delegaciones sindicales de la SEP o de Pemex).

legado federal encargado de coordinar, convocar y transmitir instrucciones comunes a todos los demás delegados era el de la Secretaría de Gobernación federal (Segob). Esta secretaría acordaba con las autoridades estatales y municipales a nombre del gobierno federal.

Pues bien, con el cambio de administración federal, el trabajo de estas delegaciones seguirá operando como antes, pero coordinado desde una secretaría diferente. Como uno de los ingredientes de conveniencia que ofrece la caja de herramientas federal en su capítulo de relaciones intergubernamentales, desde luego que lo ideal sería que estos márgenes de actuación sean aprovechados por estos nuevos delegados para optimizar el servicio público federal en sus demarcaciones, que distaban de ser eficientes en el esquema anterior.

Por otra parte, los riesgos del sesgo clientelar del nuevo entramado administrativo simplificado no parecen contrariar las formas de organización territorial del partido que llevó a López Obrador a la presidencia.⁵³ Dentro de la evidencia que permite hacer esta afirmación, pudimos detectar dos estructuras auxiliares que, aunque parecen ajenas a la operación electoral, son susceptibles de transformarse en agencias de promoción del voto. Me refiero a oficinas que quedan coordinadas bajo estas delegaciones en los estados; a saber, las coordinaciones para estructurar la Guardia Nacional en el territorio, así como los centros integradores para acercar los servicios del gobierno federal a las zonas más alejadas y marginadas del país.

Habrá que revisar la disposición que se finca en 266 nombramientos territoriales asignados a la Guardia Nacional (frente a las 300 secciones electorales en las que está dividido el territorio), así como de ocho mil titulares de “centros integradores” (frente a los 2,454 municipios). El potencial de estas oficinas como operadoras electorales también debe ser advertido a la luz de la intención de disminuir asignaciones presupuestales al Instituto Nacional

⁵³ Silva Herzog, J., “32 maximatos”, *Reforma*, 13 de agosto de 2018.

Electoral (INE) —lo cual puede impactar en la administración electoral a nivel de los 300 consejos distritales y las 32 delegaciones federales del INE en los estados—. ⁵⁴ El nuevo entramado puede significar la creación de una estructura paralela a la ya existente en materia de elecciones. Sin embargo, el aspecto que mayores suspicacias ha causado remite a los riesgos de alimentar un esquema administrativo ineficiente, en buena medida por el perfil de los hasta ahora designados.

III. ¿QUIÉNES FUERON DESIGNADOS?

La simplificación que se buscó con este nuevo esquema de delegaciones está conformada por dos polos operativos: por un lado, la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, por el otro, los 32 delegados de programas.

Respecto de la designación del primero, titular de la citada Coordinación General, que, como se recordará, funge como superior jerárquico de los 32 superdelegados designados, fue efectuada el 1o. de diciembre de 2018 y recayó en Gabriel García Hernández. García Hernández fungió también como coordinador técnico de la defensa del voto en los estados en las pasadas elecciones presidenciales y obtuvo una curul de senador por lista nacional (función de la que pidió licencia el 30 de noviembre de 2018). Fue director de adquisiciones en la Oficialía Mayor del jefe de Gobierno del Distrito Federal (2000-2005), y fundó y fue apoderado legal de la persona jurídica Honestidad Valiente A. C., cuyas operaciones tuvieron que ser investigadas por el entonces Instituto Federal Electoral como parte del presunto financiamiento paralelo de la Coalición Movimiento Progresista (cuyo candidato era el propio López Obrador en las

⁵⁴ Rodríguez García, A., “Los superdelegados de AMLO: disminuidos, bajo investigación e inoperantes”, *Proceso*, 10 de diciembre 2019, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/610203/los-superdelegados-de-amlo-disminuidos-bajo-investigacion-e-inoperantes>.

presidenciales de 2012).⁵⁵ Lo anterior arroja elementos objetivos para considerar que el comandante en jefe de los superdelegados tiene experiencia en la operación de campañas electorales. Y varios cabos sueltos, en las calidades deontológicas de su gestión.

Respecto de los 32 DPD, éstos fueron llamados a la capital del país por el presidente de la República al cumplir un año en el cargo, y parece que el primer balance fue bastante claro.

[E]l lunes 2 [de diciembre de 2019] los funcionarios que representan al gobierno federal en las entidades federativas fueron citados en el Palacio Nacional. Ahí, el mandatario les recordó que deben evitar inmiscuirse en actividades electorales y partidistas, en particular durante el proceso interno que se desarrolla en Morena, el partido creado por el presidente.

Desde el pasado 30 de octubre la dirigente de Morena, Yeidckol Polevnsky, acusó a Gabriel García Hernández, el coordinador nacional de los superdelegados y artífice de la figura, quien habría usado padrones, funcionarios y al ejército de gestores

⁵⁵ En aquella oportunidad, el 8 de junio previo a la elección, la representación del PRI denunciaba que por intermediario de García Hernández, *su organización* financiaba al periódico *Regeneración Nacional* y al Movimiento Nacional en Defensa del Petróleo, al Movimiento en Defensa de la Economía Popular y a Sin Maíz no Hay País, que, presuntamente, promovieron la imagen del candidato sin reportar los aportes erogados como gastos de campaña (estimados por los denunciantes en 1,200 millones de pesos). Si bien no se logró demostrar que se trataba de gastos de campaña (por lo que la denuncia fue desestimada por el IFE, con una confirmación posterior del TEPJF). Después de los sismos de 2017, el partido Morena constituyó el fideicomiso Por los Demás, que también tuvo a García Hernández como administrador (cuyas irregularidades, esta vez comprobadas, implicaron una multa por 197 millones de pesos al partido por no haber reportado el origen de unos fondos aportados en lo individual, que sumaron 79 millones de pesos). Sin embargo, la sanción terminó revocada por el TEPJF en la sentencia del 30 de agosto de 2018. Roldán, N., “Se estrena la coordinación de superdelegados para que López Obrador controle programas federales en los estados”, *Animal Político*, 3 de diciembre de 2018, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/gabinete-amlo-epn/superdelegados-amlo-control-programas-federales.php>.

conocido como “Servidores de la Nación” para impulsar la candidatura de Bertha Luján (madre de la secretaria del Trabajo, Luisa María Alcalde) a la dirigencia nacional de ese partido.

El contenido de la reunión fue ventilado por el mandatario el martes 3 en su conferencia de prensa matutina. Ese día advirtió a los superdelegados que, si se entrometían en procesos partidistas o electorales, ya ni siquiera pasarían por el proceso administrativo en la Secretaría de la Función Pública (SFP), sino que serían directamente acusados en la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales.

También los urgió a resolver la instalación de los llamados Centros Integradores donde se propone poner mesas de atención para programas gubernamentales y la red de cajeros automáticos del Banco del Bienestar, con la idea de que se elimine definitivamente la intermediación y el reparto de dinero en efectivo.

Algunos asistentes a la reunión confiaron a *Proceso* que el tono fue enérgico, pues López Obrador prácticamente les dijo que sería la última vez que les toleraría escándalos; también les dijo que quienes tuvieran procesos pendientes en la SFP debían responder y que de encontrarse alguna responsabilidad serían separados del cargo por faltar a los principios de la administración.

Finalmente, el ultimátum incluyó un respaldo a Gabriel García, quien se quejó de que algunos delegados no lo atienden. Concretamente, el presidente les dijo: “Gabriel me va a informar de quién no está trabajando o anda en la politiquería y yo tomaré medidas”.⁵⁶

Esta percepción de sus primeros 12 meses de actuación coincide con datos que la prensa fue reportando a lo largo del año. Así, desde que fueron tomando posesión a los pocos días en que entró en funciones el nuevo gobierno federal, se confirmó un patrón generalizado: todos, sin excepción, militan o han militado activamente en el partido del presidente;⁵⁷ todos cultivan lazos

⁵⁶ Rodríguez García, A., *op. cit.*

⁵⁷ Esta uniformidad contrasta con algunas designaciones que se efectuaron bajo el primer gobierno de la alternancia de Vicente Fox Quesada, al asumir la presidencia de la República en el 2000, al anunciar que nombraría a los mejo-

personales y partidistas en sus respectivos estados (10 fueron los anteriores presidentes locales de su partido), lo cual no descarta que conserven intereses personales o de grupo. Las suspicacias en su contra se han basado en intentos puntuales por afianzar liderazgos territoriales, fomentando su propia trayectoria partidista o la de sus cercanos y dejando en segundo o tercer plano el interés por servir de facilitadores de la cooperación entre niveles de gobierno.

En un extremo al que se hará alusión más adelante, el designado en Baja California incluso renunció al puesto para luego ser candidato a gobernador, y no sólo fue electo, sino que, una vez en el puesto, logró que el Congreso ampliara la duración de su periodo de gobernador (pasándolo de dos a cinco años, confirmando, en algunos de ellos, una propensión a violar la Constitución de manera sistemática y contumaz). Por otro lado, la reticencia de los actores locales frente a la actuación de estos delegados, en buena parte de los estados de la República, se funda en un sentimiento de abandono e ineficacia administrativa, en la mayoría de los casos. Lo limitado de sus atribuciones fue, además, potenciado por el bajo perfil administrativo de los designados, de los que menos la tercera parte contaba con experiencia (todos ellos, en administración de programas sociales y trabajo con la militancia), y cuatro de ellos carecían de estudios universitarios acreditados.

res hombres en su gabinete (conferencia de prensa del 9 de julio del 2000) y que habría equilibrio de género, representación geográfica y militancia partidaria, equipo que no tardó en ser calificado por la prensa como “gabinete gerencial”, donde ciudadanos (entendidos como “clientes”) gozarían de un servicio público “de excelencia y calidad total”. A través de despachos privados de selección de talentos (o *headhunters*), se decidirían los prospectos a efecto que el presidente efectuara las designaciones de primera línea en cuestiones relevantes. Lo cierto es que pocas designaciones fueron efectuadas de esta manera; a mitad de sexenio la casi totalidad de los miembros de su gabinete habían sido recuperados para su partido, el PAN. Villalpando Rojas, A., *200 años de vida política partidaria en México*; Loaeza, S., *El apetito y las oportunidades del triunfo*, México, El Colegio de México, 2010.

*Aguascalientes.** Aldo Ruiz Sánchez: sin estudios universitarios; anterior presidente de Morena en el estado; en 2016 fue sancionado por el Tribunal Electoral del estado, confirmado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por omitir la presentación de informes financieros de su partido.

Baja California. Jaime Bonilla: senador de Morena con licencia por ese estado, antiguo diputado por el Partido del Trabajo; su suplente en el Senado, hermano del alcalde de Ensenada. Renunció el 19 de marzo de 2019 para ocupar la candidatura de Morena para gobernador de su estado en las elecciones locales. Pendiente de resolución de una controversia constitucional en contra de la reforma a la Constitución local, que, sin ninguna justificación, amplía su periodo de gobernador una vez electo. Fue reemplazado por Jesús Alejandro Ruiz Uribe.

Baja California Sur. Víctor Manuel Castro Cosío: senador de Morena con licencia por ese estado; anterior alcalde de La Paz y diputado; su suplente en el Senado, coordinador territorial de Morena en el mismo estado.

Campeche. Katia Meave: sin estudios universitarios, presidenta de Morena en Yucatán; directora de la red de transporte de la Ciudad de México (CDMX).

*Chiapas.** José Aguilar Castillejos: presidente de Morena en el estado y anterior presidente del Partido Verde Ecologista de México en el mismo estado; regidor por Morena en Ixtapa, Chiapas; anterior tesorero del mismo municipio.

*Chihuahua.** Juan Carlos Loera: empresario; diputado plurinominal por Morena con licencia; anterior consejero nacional del mismo partido. Multado por casi 500,000 pesos por no liberar el pago a estancias infantiles amparadas.

Chihuahua. Reyes Flores Hurtado: anteriormente del PAN en Coahuila; coordinador de campaña del candidato perdedor de Morena a la gubernatura del estado; coordinador jurídico de Morena en el estado; cercano al senador Guadiana, de Coahuila.

Ciudad de México. Cristina Cruz Cruz: secretaria de finanzas de Morena en la CDMX (2014-2016); precandidata perdedora a la

jefatura de Gobierno (figurante que declinó a favor de la hoy jefa de Gobierno); perdió también la elección para la Asamblea Constituyente para la ciudad.

Coahuila. Reyes Flores Hurtado: abogado litigante, anterior presidente del PAN estatal; enfrenta un proceso penal por la posible comisión de delitos electorales por proselitismo partidista (investigación en la Fiscalía General de la República, número FED/COAH/SALT/0001035/2019).

*Colima.** Indira Vizcaíno: diputada federal por el Partido Encuentro Social con licencia; fue secretaria de Desarrollo Social, del PRI, en el mismo estado. El 22 de octubre de 2019 se informó que sería investigada por el Órgano Interno de Control de la Secretaría de Bienestar por proselitismo partidista.

Durango. Guillermo Novelo: sin estudios universitarios; delegado de finanzas de Morena en ese estado; había sido destituido por el Comité de Honor y Justicia de Morena en el 2015 por simular una elección interna y participar en actos violentos, inhabilitado dos años por su partido. Dejó el cargo por un accidente de motocicleta, y aunque se ha mencionado a Edgar Moreno Garfias y a Manuel Espino (antiguo del PAN) en sustitución, el puesto seguía acéfalo a finales del 2019.

Estado de México. Delfina Gómez: maestra normalista, alcaldesa de Texcoco; fue diputada por Morena; es senadora por Morena con licencia y candidata perdedora al Estado de México; fue investigada por el INE por descuentos salariales a empleados del municipio que gobernó.

*Guanajuato.** Mauricio Hernández: actividad partidista en cuadros medios nacionales de Morena y el PRD; cercano de Gabriel García Hernández, coordinador de delegados federales.

Guerrero. Amílcar Sandoval: diputado plurinominal de Morena con licencia; cuadro y promotor del partido en anteriores elecciones; hermano de la secretaria de la Función Pública federal.

Hidalgo. Abraham Mendoza: presidente de Morena en el estado; consejeros estales de su partido le iniciaron procedimientos inter-

nos por favorecer a un solo grupo político en 14 de las 18 candidaturas a diputaciones locales.

Jalisco. Carlos Lomelí: empresario farmacéutico, antiguo proveedor de medicamentos del gobierno federal (los contratos a su favor sumaron 500 millones de pesos durante 15 años); diputado federal de Morena (anteriormente de Movimiento Ciudadano); candidato perdedor de Morena al gobierno del estado; su declaración patrimonial oficial y la que presentó como candidato no concuerdan. Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad reveló contratos con la Federación durante los primeros meses del gobierno de López Obrador, siendo destituido por señalamientos de conflicto de intereses, y actualmente es investigado por la Secretaría de la Función Pública. Sustituido por Armando Zazueta, quien, el 26 de septiembre de 2019, fue denunciado ante la Fiscalía General de la República por presunta operación política a favor de Bertha Luján, quien aspiraba a ser dirigente nacional de su partido. El 15 de noviembre destituyó a cuatro subdelegados regionales que lo denunciaron por dirigir la oficina con fines electorales.

Michoacán. Roberto Pantoja: presidente de Morena en el estado y representante de su partido ante el INE; señalado por el actual gobernador de ocupar plaza sin trabajar en el gobierno del estado.

Morelos. Eric Hugo Flores: consejero del Poder Legislativo ante el INE (en representación del Partido Encuentro Social); presidente de ese partido; anterior oficial mayor en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, donde fue señalado de opacidad y falta de honradez. Su designación sucede a la disolución del Partido Encuentro Social como partido político nacional.

Nayarit. Miguel Ángel Navarro: candidato perdedor de Morena a la gubernatura en el estado; asesor del gobernador del Partido Verde Ecologista de México de Chiapas; director de Salud, de Servicios Médicos y de clínicas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); anterior senador por el PRI y diputado por el PRD.

Nuevo León. Blanca Díaz: candidata perdedora al Senado por Morena; antigua senadora, diputada local y federal por el PAN.

Oaxaca. Nancy Ortiz: sin estudios universitarios; presidenta de Morena en el estado; candidata perdedora a diputada por Morena. Con méritos escasos.

*Puebla.** Abdalá Dartigues: operador de la campaña presidencial de Morena en el estado; anterior diputado federal del estado; sobrino y anterior secretario particular del actual director de la Comisión Federal de Electricidad.

Querétaro. Gilberto Herrera Ruiz: académico, ex rector de la Universidad Autónoma de Querétaro; senador por Morena con licencia, su suplente, un ex PRI.

Quintana Roo. Arturo Abreu: anterior secretario de Turismo en Tabasco y delegado de la Procuraduría Federal del Consumidor en aquel estado; fundador de Morena en Quintana Roo.

*San Luis Potosí.** Gabino Morales: presidente de Morena en el estado; sin responsabilidades administrativas previas.

*Sinaloa.** Jaime Montes Salas: empresario agrícola; diputado por Morena con licencia.

*Sonora.** Jorge Tadei Bringas: académico; coordinador de campaña de Morena en el estado.

Tabasco. Carlos Manuel Merino: sin estudios universitarios terminados; funcionario de segundo nivel en el estado; senador por Morena con licencia, en sustitución del actual gobernador; anterior diputado local por el PRD.

Tamaulipas. Ramón Gómez Leal: cuñado del actual gobernador, Cabeza de Vaca; dos veces candidato perdedor a la alcaldía de Reynosa; anterior diputado local y regidor del PAN. Ha enfrentado rencillas al interior de su actual partido (Morena); fue denunciado por integrantes de los llamados “Servidores de la Nación” ante la Secretaría de la Función Pública por operar a favor de sí mismo para ser designado candidato a gobernador; se ha enfrentado con empresarios locales y ha hecho caso omiso de quejas de familiares de desaparecidos. El 22 de octubre de 2019 se informó que está siendo investigado por el Órgano Interno de Control de la Secretaría de Bienestar por proselitismo partidista.

Tlaxcala. Lorena Cuéllar: diputada local y alcaldesa del PRI; luego senadora del PRD, y ahora diputada de Morena con licencia.

Veracruz. Manuel Huerta Ladrón de Guevara: presidente de Morena en el estado; anterior funcionario en el gobierno del antes Distrito Federal para mejoramiento de vivienda; anterior diputado por Morena y por el Partido del Trabajo, también militó en el PRD.

Yucatán. Joaquín Díaz Mena: candidato perdedor de Morena a la gubernatura; miembro del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y delegado de la SEP en el estado; anterior diputado local, federal y alcalde PAN.

Zacatecas. Verónica Díaz Robles: diputada local con licencia; cuñada y anterior secretaria particular de R. Monreal, presidente del Senado; había sido coordinadora de campaña del gobernador Monreal por el Partido del Trabajo.

* El 24 de octubre de 2019 fue dado a conocer por la Secretaría de la Función Pública que, en conjunto con la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda, tienen abiertas investigaciones contra estos delegados de programas federales en los estados.

Siguiendo con el análisis de los designados, obtenido de fuentes periodísticas locales y nacionales, 19 de los 32 fueron candidatos de Morena en las pasadas elecciones federales. De ese total, 12 obtuvieron su escaño por elección directa o fueron designados por el sistema de representación proporcional en sus estados (actualmente son cinco senadores con licencia, cinco diputados federales y dos locales con licencia); otros nueve participaron como candidatos en elecciones locales y perdieron (cuatro de ellos, candidatos recién derrotados en las elecciones a gobernador, y otros tres no favorecidos por el voto local en anteriores elecciones a las que se presentaron). Al ser conocedores recientes de la arena electoral en sus estados, la mayoría de los designados tendrá capacidad de fungir, en el mejor de los casos, como una suerte de *shadow cabinet* frente a quienes fueron sus

equipos rivales electorales y son ahora funcionarios electos, o bien, servirán de ayuda a la organización electoral de Morena, y muy probablemente actúen como operadores de los gobernadores que también les son políticamente afines (así sean de partidos distintos a Morena).⁵⁸

Otro punto que vale la pena destacar es que legalmente no se estableció ninguna reserva para que el actual DPD de una entidad federativa sea candidato designado a cargos de elección en ese o en otros estados.

Respecto del comportamiento observado frente a las obligaciones de transparencia de los designados, tal como éstas quedaron dispuestas por ley, sólo la mitad de ellos entregó información completa, y una cuarta parte incumplió su obligación de presentar declaraciones patrimoniales, fiscales y de intereses o decidió reservar esos datos (lo cual permaneció en parcial opacidad hacia finales de enero, plazo que les fue concedido por el Ejecutivo federal, y siguió sin ser dado a conocer, al menos, hasta finales de marzo).⁵⁹ En esa omisión sigue el hermano de la secretaria federal de la Función Pública luego de ser designado DPD en Guerrero, en tanto no se reporte en los portales de transparencia conducentes.

⁵⁸ En este punto coincido con quienes afirman que las aspiraciones políticas de cada uno de estos delegados los pueden incentivar a atenerse a la lista de tareas de intermediación entre el nivel central y el subnacional, lo cual podría permitir desterrar de una buena vez las clientelas locales. Pero los perfiles de los nombrados distan de ser homogéneos, con lo que las probabilidades de mejorar la gestión de las administraciones locales y federales, frente a un esquema sin muchas reglas y con grandes niveles de responsabilidad para los designados, distan de resolver su complejidad. Godoy, L., “La tensión centralista y federalista de López Obrador”, *Nexos*, 16 de agosto de 2018.

⁵⁹ El 27 de marzo de 2019 el Pleno del INAI instó a la Presidencia de la República a hacer un ejercicio que calificó de “transparencia productiva”, debiendo aclarar “los criterios utilizados para nombrar a los nuevos delegados, las reglas que cuidarán su participación en el manejo y vigilancia de recursos públicos federales, así como los mecanismos de seguimiento y control social de los programas de desarrollo que estarán a su disposición”, *Sin Embargo*, 28 de marzo de 2019.

Al momento de la elaboración de este trabajo, sólo 10 de estos delegados federales habían cumplido a cabalidad con sus obligaciones de transparencia; cinco de ellos sin siquiera reportar bienes concretos ni cuentas a su nombre.⁶⁰ Del seguimiento hecho por la prensa se destacan informaciones relevantes⁶¹ de las que vale la pena hacer un seguimiento para detectar los potenciales conflictos de intereses que pueden surgir durante el encargo.

La reducida lista de requisitos que detectó el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) para limitar estos nombramientos poco ayuda a orientar el perfil de los designados. Habrá que ver si esta simplificación de las oficinas federales en los estados efectivamente se dirige a cortar los vicios de una administración pública que veía en el desarrollo social una estrategia electoral, más que un mecanismo efectivo de reparto de recursos económicos en el territorio.

⁶⁰ “¿Y la transparencia? Superdelegados de AMLO incumplen con abrir sus bienes”, *ADN Político*, 6 de febrero de 2019.

⁶¹ “Estos son los «superdelegados» del próximo gobierno», *La Razón*, 29 de noviembre de 2018.

CAPÍTULO III

¿UN NUEVO ENFOQUE FEDERALISTA DEL DESARROLLO SOCIAL?

I. DELEGADOS QUE SE ASUMEN EN UN ESQUEMA FEDERAL CENTRALIZADOR

Los esquemas federales dualistas, como el que predominó en los Estados Unidos a lo largo del siglo XIX y parte del XX, mostraron sus limitaciones al volver impráctica la posibilidad de separar a rajatabla las facultades federales de las estatales.⁶² Los federalismos contemporáneos, de integración, han ido adoptando modalidades flexibles de cooperación basados en el principio de subsidiariedad, donde se busca desarrollar un esquema funcional de gobernanza multinivel y cuyas competencias se distribuyen, en parte, con coordenadas claras pero propicias a ser interpretadas, que asignan tareas a una esfera competencial determinada. Al mismo tiempo, dejan abierto un espacio de entendimiento a efecto de modular y definir ciertas zonas grises para dejar al más apto encargarse de los problemas.⁶³ Y es en esas tareas integradoras que los superdelegados podrían participar; cooperando con los entes subnacionales.

⁶² El adjetivo *dualista*, o *federalismo dual*, suele usarse para aludir a la separación de competencias legislativas, de manera que se logren maximizar las respectivas autonomías de dos esferas territoriales, sobre todo a través de la determinación de competencias exclusivas. Este esquema contrasta con los esquemas integrados, donde la mayoría de las competencias asignadas son compartidas, concurrentes o complementarias. Schütze, R., *From Dual to Cooperative Federalism: The Changing Structure of European Law*, Oxford University Press, 2009.

⁶³ En estos esquemas integrados las entidades subnacionales suelen contar con mecanismos para participar de la creación de las leyes federales, y tienen,

De su propia capacidad de adaptación, los sistemas federales que reparten poderes eficientemente han logrado diseñar mecanismos que emanan de una caja de herramientas modulable, donde confluyen y conviven el derecho con la política,⁶⁴ pero cuya repartición conviene dejar indefinida en espacios determinados, de acuerdo con las necesidades y las potencialidades con las que el tomador de decisiones cuenta en cada espacio territorial de un país, palmo a palmo.

Durante los años de florecimiento del hiperpresidencialismo mexicano, el control político ejercido por la administración pública federal en los estados podía ser visto como una condición necesaria de eficacia; ya no sólo del régimen federal, sino del presidencial. Así, deja de parecer casualidad que el general Cárdenas admirara al gobernador Garrido Canabal, al punto de calificar al Tabasco de los años treinta como “laboratorio de la Revolución mexicana”.⁶⁵ En años posteriores, la preterida eficacia del régimen posrevolucionario fue diseñada, en parte, basada en el trabajo coordinado de delegaciones, de tantas oficinas federales como necesidades se tuvieran en cada estado de la República. Fue así como, al paso de los sexenios, el número de oficinas y de funcionarios federales en las capitales de los estados creció.

Tras el perfeccionamiento del sistema presidencial ultra centralizado, esta organización territorial se convirtió, de manera velada, en un factor de control político que apuntalaba la opera-

al menos, una opinión que expresar al momento de implementar políticas y programas cuando tienen que ponerlos en marcha dentro de sus respectivos territorios. Kincaid, J., “Comparative Observations”, en Kincaid J. y Tarr, A. (eds.), *Constitutional Origins, Structure and Change in Federal Countries*, Montreal, McGill-Queen’s University Press, 2005, p. 442.

⁶⁴ Palermo, F., “Federalism, Constitutionalism and Conflict Management”, en Bühler, H. et al. (eds.), *Federalism and Conflict Management. International Munich Federalism Days 2017*, Múnich, Hans Siedel Foundation, 2018, pp. 11-14.

⁶⁵ Martínez Assad, Carlos, *El laboratorio de la Revolución: el Tabasco garridista*, México, Siglo XXI, 1987.

ción electoral,⁶⁶ inclinando buena parte de los resultados electorales a favor de una administración pública federal omnipresente en todos los estados del país; cooperando con los gobiernos locales aliados y manteniendo a distancia a los actores emanados de grupos contrarios al *establishment*.

Luego, conforme fue creciendo la oposición en algunos estados, la actuación de estos delegados del gobierno federal sirvió para contener a candidatos rivales de los intereses del partido del presidente en turno.⁶⁷ Todo esto bajo el manto de oficinas administrativas que aparentaban tener funciones técnicas solamente.

Fue así como dicho esquema de desconcentración administrativa de las anteriores delegaciones federales no se tradujo en términos de gobernanza territorial responsable, porque en vez de

⁶⁶ Durante los años del presidencialismo hegemónico, una de las posiciones políticas más codiciadas era la de ser designado delegado del PRI en alguna entidad federativa. Con frecuencia, estos delegados de la dirigencia nacional del partido pasaban de un estado a otro, convirtiéndose en gestores de los acuerdos intergubernamentales frente a gobernadores y alcaldes. Muchos de los operadores políticos pasaban luego a integrar posiciones en la estructura orgánica del partido a nivel local o federal, y su paso por las delegaciones estatales del partido también era tomado en cuenta por la dirigencia nacional al momento de definir candidaturas. Véase González Pedrero, E., *La cuerda floja*, cit.

⁶⁷ Las delegaciones en los estados servían como espacios meritocráticos. Antes de coordinar la campaña del gobernador tabasqueño Enrique González Pedrero, en 1982, y de ser designado presidente del CEN del PRI estatal —cargo al que después renunció—, el propio López Obrador había fungido como delegado federal del Instituto Nacional Indigenista en la capital de Tabasco, Villahermosa. Según un reporte de la extinta Dirección Federal de Seguridad, fechado el 21 de julio de 1983 y desclasificado en 2019, “entre 1977 y 1982, cuando López Obrador fue delegado del Instituto [Nacional Indigenista], se rodeó de organizaciones políticas como el PSUM, que nunca promovieron organización para el desarrollo de la agricultura, sino que únicamente se dedicaron a politizar a los campesinos (*sic*) bajo la organización marxista-leninista”. Sólo que, en 1983, el hoy presidente de la República rompió con el gobernador Enrique González Pedrero, declinando la invitación a ser designado oficial Mayor en el gobierno tabasqueño. Desde el gobierno federal se le tenía identificado, consiguiendo financiamiento para el Partido Comunista de México. El resto de su carrera política se desarrolló siempre anclado en estrategias territoriales. *Milenio*, 16 de abril de 2019.

tener como principal propósito las necesidades de la ciudadanía, fue usado como aparato electoral y de control político que sirvió para robustecer a los grupos del partido dominante. Ese aparato aseguró, además, la sucesión de los candidatos convenientes al sistema, que con ello creaban una meritocracia basada en la decisión última del jefe máximo.

Pero contrario a percepciones generalizadas, el esquema mexicano se basaba, sobre todo, en la ausencia de controles.⁶⁸ Esto abrió un espacio muy influyente a los liderazgos territoriales, que también servían para el *scouting* o detección de jóvenes políticamente inquietos al interior de los estados; jóvenes que terminaban cooptados para integrarse a las *juventudes revolucionarias*. Sin embargo, rara vez lograron funcionar como correa de transmisión transparente entre la Federación y los gobiernos locales, pues el fin último de todo joven político era empezar localmente, pero culminar con una carrera en la administración pública federal. Tal como hizo el hoy presidente López Obrador. El centralismo político imperante hasta nuestros días contribuyó a su propia elección.

La operatividad del propio centralismo es la que explica buena parte de los incentivos para mantener el esquema inclinado a favor de las instancias federales. No obstante que la corrección política del régimen de la Revolución mexicana, ayer y hoy, mantendría siempre vivo el anhelo —que quedó reducido a un mero discurso— del reparto competencial a instancias subnacionales.

En México, hemos considerado que el desarrollo local está atado irremediamente al nivel de descentralización del gobierno federal. Ciertamente con el alto nivel de centralización como el que ha presentado el federalismo mexicano en la mayor parte del siglo pasado, aparece como poco viable que las regiones, estados y municipios sean artífices de su desarrollo. Es claro entonces que

⁶⁸ Nogueira Alcalá, H., “La tipología de gobiernos presidencialistas de América Latina y gobiernos semipresidenciales en Europa”, *Estudios Constitucionales*, vol. 15, núm. 2, 2017.

el centralismo político y administrativo del sistema mexicano, explique en buena parte la fuerte concentración de oportunidades para el desarrollo que se dio durante varias décadas...

Esta realidad impuso como solución y modelo deseable la idea de un proceso descentralizador desde la esfera gubernamental federal, hacia estados y municipios. Se asume así que en la medida que el gobierno federal cede espacios de decisión y apoya con recursos a otros niveles de gobierno, las regiones y localidades podrán generar sus propios proyectos y fortalecer su papel como instancias del desarrollo económico y social.

En nombre de esta idea, cada sexenio se afirma que los esfuerzos descentralizadores han fortalecido el desarrollo local. Cada gobierno en turno ha justificado acciones diversas y algunas transferencias a los niveles subnacionales... aunque como bien sabemos ... dichas transferencias no han sido en la magnitud esperada ni han sido cedidas para fortalecer los espacios subnacionales de decisión, sino más bien como mandatos para llevar a cabo ciertas funciones operativas en diversos ámbitos de política pública.⁶⁹

Pero en una línea argumentativa distinta, puede ser que el presidente López Obrador esté intentando reaccionar contra una falsa premisa descentralizadora, asumiendo que la estructura administrativa federal que su gobierno ha ido implantando en los estados —que él mismo anunció funcional por decreto— será propicia para lograr recomponer acuerdos entre esferas competenciales.

Aunque al final, que el esquema se asuma de corte federalista o centralizador termina siendo irrelevante. Lo importante es que las oficinas federales en cuestión no sólo terminen reducidas a generar clientelas políticas. Esto es, que sólo sirvan para repartir puestos e intercambiar favores como en gobiernos anteriores, que se dedicaron a generar una costosa burocracia federal que, llega-

⁶⁹ Cabrero Mendoza, E., “Descentralización y desarrollo local: ¿procesos paralelos o procesos convergentes?”, en Tamayo Flores, R. y Hernández Trillo, F. (eds.), *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: cómo y hacia dónde vamos*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2004, pp. 33 y 34.

do el cambio de gobierno en 2018, bien valía la pena replantear. Y si se podía replantear, era porque la caja de herramientas de toda Federación dispone de elementos que están en las Constituciones para ser usados; para prever, evitar o solucionar conflictos entre entidades territoriales. Pero, sin ánimo de generar falsas expectativas y pensar que el federalismo puede resolverlo todo,⁷⁰ lo cierto es que cuando se usen sus herramientas, se presume que los actores las emplearán, idealmente, de la mejor manera posible.

II. INSTRUMENTOS DE MEDICIÓN DE DISPARIDADES, UN PUNTO DE PARTIDA

El anuncio del presidente López Obrador, de levantar un censo pormenorizado sobre disparidades, no representaba una novedad respecto de las políticas asistenciales emprendidas por gobiernos anteriores. La implementación de programas de medición, como antecedente del diseño de los programas sociales, fue emprendida desde la década de los noventa, cuando las intervenciones federales para equilibrar las disparidades económicas de la población nacional se empezaron a plantear en tres ejes principales: el del control presupuestal, el de las transferencias dirigidas a población en situación de pobreza y el de la descentralización de la acción gubernamental.⁷¹ Fue bajo aquel cambio de estrategia gubernamental que el primero de los gobiernos que

⁷⁰ Un error común entre los regímenes federales implica que sus herramientas suelen usarse para afrontar objetivos para los que no fueron diseñadas constitucionalmente. Por ejemplo, para proteger a las minorías es necesario replantear la relación entre federalismo y grupos minoritarios de una población, más allá de soluciones de índole numérico, como cuotas, autonomía, mayorías calificadas, formas de reparto de nombramientos por región u otras semejantes. Si de lo que se trata es de resolver conflictos, los márgenes de autogobierno deben implicar un respeto de los compromisos adquiridos; pero no pretender que el federalismo sirve para curarlo todo. Palermo, F., *op. cit.*, p. 12.

⁷¹ Ocampo, J. A., “Las concepciones de la política social: universalismo *versus* focalización”, *Nueva Sociedad*, núm. 201, 2008, pp. 36-45.

hoy refieren como “neoliberales” tomó la apuesta del desarrollo social. En efecto, durante el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari se diseñó el eje principal de su administración, desde que tomó posesión en 1988: el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) que desembocó en la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), en 1992.

[E]l gobierno federal aprovechó en esos años los mismos instrumentos legales y administrativos que se habían construido en el pasado inmediato, pero con una orientación prácticamente opuesta: los comités de planeación para el desarrollo de los estados siguieron vigentes, pero sus prioridades ya no serían atendidas sino mediante los programas y los manuales de operación establecidos por el gobierno federal, mientras que los gobiernos municipales ya no tendrían recursos adicionales para incrementar su capacidad de gasto con libertad, sino que habrían de sumarse al trabajo de coordinación diseñado en torno al Programa de Solidaridad. A su vez, el ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación, que había servido hasta 1988 para transferir recursos a las entidades federativas, serviría desde 1992 para albergar el dinero destinado a la operación de ese programa, dirigido directamente desde la nueva Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) ... En nombre de una mejor planeación del desarrollo regional y de la incorporación del mayor número posible de beneficiarios de los proyectos auspiciados por Solidaridad, el gobierno de la República centralizó nuevamente las decisiones, de manera paradójica, echando mano de los procedimientos que el gobierno del presidente De la Madrid había diseñado para favorecer la descentralización. Eran los mismos medios, pero la orientación cambió radicalmente.⁷²

Es así que, visto a la distancia, el programa del presidente López Obrador ofrece una inevitable aproximación, o si se prefiere, una franca continuidad con el satanizado *salinismo*. Si bien

⁷² Merino, M., “Nuevo federalismo, nuevos conflictos”, en Loaeza, S. y Prud’homme, J. F. (eds.), *Los grandes problemas de México: instituciones y procesos políticos*, México, El Colegio de México, 2010.

prescindiendo de una nota característica de los programas sociales emprendidos durante aquel gobierno “neoliberal”: que, para el emblemático Solidaridad, el gobierno proveía a las comunidades de insumos para hacer y los pobladores se ocupaban de la mano de obra para mejorar las condiciones de vida en sus comunidades. En contraste, la característica principal de la entrega de recursos de los programas sociales del gobierno actual de López Obrador es que se otorgan a fondo perdido, sin exigencias claras sobre los resultados esperados ni sobre las formas de coparticipación de los beneficiarios. Una entrega de efectivo pura y dura.

Pero aquel fue sólo el comienzo. Desde aquel punto inicial, las administraciones federales subsecuentes fueron desarrollando programas sociales clientelares que, por primera vez en el régimen de partido hegemónico de los noventa, empezaron a medir sus resultados de manera sistemática.⁷³ Cambiando de nombre —para no confundirse cuando vino la primera alternancia en el 2000—, se debatieron entre asistencialismo, reparto efectivo de recursos y operación electoral efectuada por cada gobierno subsecuente,⁷⁴ siempre llevando como estandarte el desarrollo social.

Sexenios después, como parte de las acciones de la misma Sedesol, en el 2015 la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios de los Programas Sociales estuvo encargada de desarrollar el Sistema de Información Social Integral

⁷³ Jaso, S. y Merino, M., “Solidaridad: los matices de una política pública”, inédito, citado en *ibidem*, p. 527.

⁷⁴ Algunos de los programas sociales que siguieron, con un eminente trasfondo electoral, iniciaron en 1997 con el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), sustituido, en el 2002, por el Programa Nacional de Desarrollo Humano (Oportunidades). Hevia de la Jara, F., “De Progresá a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox”, *Revista Sociológica*, vol. 24, núm. 70, 2009, pp. 43-81. Este último, sustituido en el 2014 por el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Prospera), con una vertiente de impulso a la productividad para el campo y la ciudad. Barajas Martínez, G., “Prospera, programa de inclusión social: ¿una nueva estrategia de atención a la pobreza en México?”, *Gestión y Estrategia*, núm. 60, julio de 2016, pp. 104-109.

(SISI), diseñado con la colaboración del Banco Mundial. No es casual que aquel sistema se haya puesto en funcionamiento a inicios del 2018 (año de elecciones presidenciales), anunciando el propósito de hacer eficientes las políticas nacionales de desarrollo social.

Pero al igual que en el resto de países latinoamericanos, el diseño de políticas asistencialistas resulta difícilmente dissociable de la operación electoral en el territorio.⁷⁵ Las administraciones federales anteriores idearon estos mecanismos bajo el formato de

...instrumentos aplicativos, subsistemas y reglas que integraban de forma estructurada y sistematizada información socioeconómica de actuales y potenciales beneficiarios de los programas de desarrollo social, registros administrativos, infraestructura social, la oferta social y otras fuentes de información generadas por dependencias, como padrones de beneficiarios [con] información de la administración pública federal, de las entidades federativas, de los municipios y de organizaciones de la sociedad civil, que guardara relación con los indicadores para la medición de la pobreza multidimensional.⁷⁶

⁷⁵ “[E]l uso de los programas sociales del gobierno con propósitos políticos amenaza el núcleo del sistema democrático en su conjunto. Al romperse la cadena de rendición de cuentas que supuestamente vincula a los ciudadanos con sus representantes electos, disminuye la voluntad de dichos funcionarios electos para abordar los males sociales. A su vez, esto limita el desempeño del sistema democrático en su conjunto y presenta el riesgo de que se generalice el desencanto con la forma de gobierno democrática. El uso político del gasto social *no sólo carece de principios y es corrupto, sino que debilita los cimientos mismos del edificio democrático*” (énfasis añadido). Ackerman, J. y Sandoval, I. E., “Fiscalización intraestatal y la protección de los programas sociales en México”, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, documento de trabajo para la Conferencia Internacional sobre Candados y Derechos: Protección de Programas Sociales y Construcción de Ciudadanía, Ciudad de México, 25-27 de abril de 2007, disponible en: [http://cijurep.uatx.mx/maestrias/2015/PolíticasPublicas/Fiscalizacion/Ackerman_y_Sandoval_Fiscalizacion-programas%20sociales\(\).pdf](http://cijurep.uatx.mx/maestrias/2015/PolíticasPublicas/Fiscalizacion/Ackerman_y_Sandoval_Fiscalizacion-programas%20sociales().pdf) (fecha de consulta: 24 de junio de 2019).

⁷⁶ Secretaría de Desarrollo Social, 2018, Acuerdo por el que se crea el Sistema de Información Social Integral y se emiten sus Lineamientos, *Diario Oficial*

A través del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), las entidades encargadas del procesamiento de información se dieron a la tarea de formar a funcionarios con el propósito de consolidar la institucionalización de los procesos, integrando así información confiable en todas las dependencias del gobierno federal.

Pues bien, la estructura administrativa de los superdelegados, a un año de su puesta en funcionamiento, se encuentra alineada indiscutiblemente en un patrón idéntico de objetivos clientelares, diseñada desde el Pronasol y cuyo fin principal era el uso de programas sociales con enfoque electoral.

Buscando una justificación del afán centralizador del actual gobierno federal, tan proclive a hablar de grandes transformaciones y de cambios de época que suceden con sólo anunciarlos, se puede encontrar una pista remota para describir que en la historia moderna ocurrieron grandes cambios de época propiciados por procesos centralizadores de la autoridad. Alexis de Tocqueville encontraba que el elemento que logró unir, en un *continuum* histórico, al Antiguo Régimen con la Revolución francesa fue la construcción del Estado-nación⁷⁷ y de la garantía de igualdad en el territorio.⁷⁸ Entonces, el elemento que fungió como componente unificador fue la centralización administrativa.⁷⁹

de la Federación, 2018, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/392494/ACUERDO_Sist_de_Inform_Social_Integral_y_emiten_Lineam.pdf.

⁷⁷ Tocqueville, Alexis de, *L'Ancien Régime et la Révolution*, París, Gallimard, 1952.

⁷⁸ Esta reflexión también da sentido al esquema unitario del Estado, en tanto que se desprende del principio de igualdad de todos ante la ley (única en todo el territorio nacional). Esto último sirvió, además, como base para asignar a cada una de las 36,000 comunas (territorios más pequeños que un municipio, en términos franceses) la obligación de contar con un régimen legal idéntico para su organización, sin importar las posibles asimetrías. Algo parecido ocurre con lo anacrónico de nuestro artículo 115 constitucional, de idéntica aplicación a todos los municipios mexicanos.

⁷⁹ Regourd, S., “La génétique de la décentralisation: tabous, métaphores et autres occultations”, en Kada, N. (ed.), *Les tabous de la décentralisation*, París, Berger-Levrault, 2016, pp. 22 y 23.

Acaso la función (intergubernamental) encarnada por estos superdelegados sea contribuir, como un actor más, a garantizar que lo subnacional no invadirá nunca las funciones propias del Estado de bienestar. Un Estado de bienestar impulsado desde un centro focal reconocible y no desde el nivel de proximidad, de suerte que el garante de la igualdad sustantiva de todos recaiga en el presidente de la República.

Con esta afirmación, desde luego que no paso del plano de la especulación, pues los indicios que he podido encontrar sobre las intenciones de crear estas oficinas simplificadas son bastante menos elaborados que lo que aquí acabamos de describir. Oficialmente, el objeto de estos nuevos funcionarios quedó identificado con una intención deliberada, pero muy poco clara, de “hacer más con menos”.⁸⁰ En razón de eso, además de economizar costos, el reducido número de personeros del presidente frenaba por fin el crecimiento constante de oficinas durante los sexenios anteriores.

La anunciada supresión de oficinas y puestos de trabajo suponía concentrar y redistribuir las tareas en una sola delegación federal que, sin embargo, al término del primer año de gobierno, no ha logrado ser omnicompetente, como se había anunciado.

Así, de los asuntos en trámite se tuvo que contemplar una excepción en el artículo 17-Bis reformado de la LOAPF (*Diario Oficial*, 30 de noviembre de 2018), donde se dejó abierta la posibilidad, para las secretarías de Estado y el resto de dependencias federales que lo solicitaran y dispusieran en sus presupuestos anuales, para que conservaran tantas delegaciones federales preexistentes como lograran justificarse en cada entidad federativa; efectuando para esto una estimación de necesidad por cada competencia.

Hasta ahora, las oficinas del gobierno federal no han dispuesto espacios informativos (*i.e.*, ni siquiera el sitio *web* de la

⁸⁰ Señalamientos relacionados con la disminución de los montos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, conferencia de prensa matutina del 17 de diciembre de 2018, disponible en: <https://www.nacion321.com/gobierno/amlo-sobre-recortes-en-el-presupuesto-se-va-a-hacer-mas-con-menos>.

Secretaría de Bienestar) para dar a conocer un balance de sus superdelegados, estado por estado, que, por lo demás, a un año del inicio de la administración, siguen sin estar disponibles.⁸¹

Como vimos, las delegaciones federales, así simplificadas, están llamadas a coordinarse bajo el impulso unipersonal de cada DPD⁸² y bajo las directivas emitidas por una Coordinación nacional cuyo titular le reporta directamente al presidente de la República.

Las delegaciones de Programas para el Desarrollo quedan así subordinadas en un acto de desconcentración administrativa a la rebautizada Secretaría de Bienestar (antes de Desarrollo Social, artículo 32, fracción XX, LOAPF), así como a la recién creada Coordinación General de Programas para el Desarrollo (presidida por el funcionario designado por el titular del Ejecutivo),⁸³ formando parte del sector centralizado del gobierno federal y siendo cada uno de esos delegados designados por el

⁸¹ La única información que se encuentra actualizada hasta el momento, y de libre acceso en el sitio *web* de la Secretaría de Bienestar, es la del Padrón Único de Beneficiarios, cuyo criterio de publicidad exige unas “variables mínimas” (no especificadas), como datos personales que se eligieron para ser incluidos en el mencionado padrón. Llama la atención que al año de gobierno, la base de datos reporta 76.5 millones de beneficiarios desagregados por entidad federativa, disponible en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/padron-unico-de-beneficiarios-de-bienestar/resource/aa640a48-332c-44ef-b04b-2d7099407d5> (fecha de consulta: 19 de octubre de 2019).

⁸² Sin embargo, las designaciones no contemplan aspectos ajenos a los “programas de desarrollo”, como la seguridad pública, que será coordinada por un equipo especial que se designará para esos propósitos. Dicho por el designado en Baja California Sur, las tareas de sus pares están limitadas a gestionar programas de desarrollo y asistencia social. “Le quitan lo «súper» al nuevo delegado del gobierno de López Obrador en BCS”, *BCS Noticias*, 6 de diciembre de 2018.

⁸³ Las competencias del titular de la Coordinación General, que fueron dispuestas para ser diseñadas junto con el titular de la Secretaría de Bienestar en términos de la LOAPF y debían recaer en el titular de la Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales de esa secretaría, acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de febrero de 2019, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551029&fecha=25/02/2019.

titular de la Secretaría de Bienestar federal, a propuesta de la antes descrita Coordinación General. De la fracción II del artículo 17-Bis del mismo ordenamiento, reformada en esa misma fecha, los servidores públicos adscritos a estas nuevas delegaciones formarían parte del Servicio Profesional de Carrera “para efectos de su ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación; evaluación del desempeño...”, sin que hasta ahora se hayan hecho los ajustes legales pertinentes.

III. ¿VINO VIEJO EN ODRS NUEVOS?

Con el rediseño de estas nuevas delegaciones (simplificadas) de gestión de programas sociales, las herramientas federales (como quedaron situadas en este trabajo, dentro de las relaciones intergubernamentales) parecen seguir sesgadas hacia la búsqueda de fines electorales, tal como se hizo en los gobiernos anteriores.

Con este esquema administrativo reformulado, los ahorros presupuestales que se obtengan de la reducción sustantiva de delegaciones federales en cada estado están llamados a quedar asignados a nueve programas asistenciales dirigidos a sectores concretos de población vulnerable, diseñados como suministros que se entregan sin intermediarios a través de dotaciones mensuales a los titulares de una tarjeta bancaria, justo de la manera siguiente:

- 1) Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (\$1,275 mensuales a cada adulto de más de 68 años; apoyo universal).
- 2) Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad (\$2,250 bimestrales; de 0 a 29 años, o indígenas).
- 3) Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez (\$800 mensuales; niños en edad escolar y hasta 18 años).

- 4) Jóvenes Construyendo el Futuro (\$3,600 mensuales; capacitación y afiliación al Instituto Mexicano del Seguro Social [IMSS]; de 18 a 29 años, que no estudien ni trabajen).
- 5) Jóvenes Escribiendo el Futuro (\$4,800 bimestrales; para estudios universitarios; hasta 29 años).
- 6) Sembrando Vida (\$5,000 mensuales; para fomentar reforestación y cultivos tradicionales en ciertos estados).
- 7) Programa Nacional de Reconstrucción (monto variable, hasta ocho mil mdp para los afectados de los sismos de 2017).
- 8) Desarrollo urbano y vivienda (para ciudades turísticas y fronterizas; monto variable no definido).
- 9) Tandas para el Bienestar (créditos a pequeños negocios; de seis a 20 mil pesos y hasta seis mil mdp).

Los DPD y su *staff* de siete funcionarios *hombres-orquesta* tendrán como primera tarea la gestión de estos nueve programas. Sin embargo, también están llamados a coordinar las tareas que anteriormente realizaban otras oficinas que funcionaban en cada capital de los estados, como las encargadas de gestionar las competencias para administrar y distribuir recursos. Pero, además, no han dejado de concentrar atribuciones. Entre éstas podemos citar las transferencias directas a municipios que emanan del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) o los recién creados Programas para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural. En congruencia, éstos tendrán que ser gestionados por estos nuevos funcionarios federales.

Tampoco se ha planteado nada distinto, a nivel local y municipal, a efecto de que los recursos que debería economizar el gobierno federal tras la desaparición paulatina de delegaciones federales en los estados pudieran asignarse a las entidades federativas y a los municipios para que se inviertan en tecnologías que auxilien en una mejor gestión de los programas.

Cada vez más, los gobiernos de proximidad están haciendo uso de medios digitales. A través de éstos, las administraciones locales y municipales podrían empezar a procesar funciones que anteriormente se tenían que gestionar a través de delegaciones federales. Es cierto que con medios tecnológicos accesibles a todos no sería necesario resolver solicitudes y trámites de manera manual, desde oficinas federales en cada capital del país. Tomando en cuenta el potencial de experimentación de las entidades subnacionales, las nuevas tecnologías debieran proveer a las administraciones herramientas útiles —que van de la puesta en marcha del programa “ventanilla única” en varias alcaldías, y de ahí se están creando *apps* para realizar trámites, pero el movimiento iniciado plantea incluso el despliegue de simplificación de procesos burocráticos con auxilio de inteligencia artificial—, sumando ahorros considerables a las administraciones.⁸⁴ Y sin que desaparezcan de forma inmediata las 2,300 delegaciones federales (por el flujo de actividades y las obligaciones pendientes), conviene ahora encontrar la manera de hacerlas desaparecer en el menor tiempo posible con modalidades de solución, para que la parte de trabajo que aún se efectúa dentro de estas oficinas se siga llevando a cabo. El principal riesgo es que, a simple vista, el modelo reformulado quede presa de 32 cuellos de botella, encarnados por sendos “superdelegados”.

Por lo demás, los aspectos regulatorios de esta transformación administrativa pudieran significar un segundo cuello de botella, de dimensiones semejantes, que impida su funcionamiento. Las atribuciones de estas nuevas delegaciones quedaron sujetas al reglamento interior de la Secretaría de Bienestar, que expide el presidente de la República (artículo 18, LOAPF), en el enten-

⁸⁴ Véanse las propuestas de la Agenda Regulatoria Subnacional en diversos temas (anticorrupción, transporte de carga, contaminación transfronteriza); seminario organizado por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer) el 28 de noviembre de 2019, en Cocoyoc, Morelos, para compartir buenas prácticas entre alcaldías, disponible en: <https://www.gob.mx/conamer/documentos/propuestas-de-agenda-regulatoria-subnacional>.

dido de que su estructura administrativa debía quedar determinada como una solución única para todo el país, y dentro de los siguientes 180 días de la entrada en vigor del citado reglamento.

Llama la atención que se considere que la obligación legal se tenga al interior del gobierno federal, como cumplimentada, siendo que la citada secretaría se ha limitado, hasta el momento, a emitir los lineamientos bajo los que tendrá que funcionar la relación entre las oficinas centrales y las desconcentradas.⁸⁵ Los intentos del gobierno federal se han dirigido a integrar padrones y sistemas de información —léase, a darle continuidad a los sistemas construidos en las administraciones anteriores— como parte de la actividad central del Coneval.⁸⁶

LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA COORDINACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS INTEGRALES PARA EL DESARROLLO

PRIMERO. Los Programas Integrales para el Desarrollo se llevarán a cabo con base en la suficiencia y disponibilidad presupuestal autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme a la programación y calendarización de las dependencias y entidades responsables de su ejecución.

SEGUNDO. La planeación e implementación de los Programas Integrales para el Desarrollo tendrán como prioridad para ser beneficiarios a las personas que habiten en zonas de población mayoritariamente indígena, zonas con mayor grado de marginación o zonas con altos índices de violencia, según los mecanismos establecidos por la Secretaría de Bienestar.

TERCERO. Los beneficiarios de los Programas Integrales para el Desarrollo serán incorporados a un Padrón integrado por la Secretaría de Bienestar, con información de las dependencias y

⁸⁵ Véase el Acuerdo por el que se emiten los lineamientos generales para la coordinación e implementación de los Programas Integrales para el Desarrollo, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de enero de 2019, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5548010&fecha=11/01/2019.

⁸⁶ Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Integracion_Padrones_SI.pdf.

entidades responsables, información de entrevistas domiciliarias, de visitas de campo y del registro e inscripción por los medios específicos establecidos para cada programa.

Adicionalmente, contará con verificación de la identidad de los beneficiarios y la localización geográfica de las necesidades de la población.

El Padrón permitirá la implementación de acciones transversales de las distintas dependencias de la administración pública federal que faciliten la planeación, coordinación y ejecución de los programas.

CUARTO. Los beneficios económicos y en especie de los Programas Integrales para el Desarrollo se entregarán de manera directa y sin intermediarios a los beneficiarios, por las dependencias responsables de la ejecución, preferiblemente por instrumento bancario.

En los Lineamientos y Reglas específicas para cada Programa deberá estipularse la entrega de beneficios, así como la temporalidad, continuidad y permanencia de beneficiarios de los mismos.

QUINTO. El Padrón de los Programas Integrales para el Desarrollo será revisado por la Secretaría de la Función Pública de manera continua para su debida validación, actualización y auditoría. Además, los programas contarán con mecanismos de participación comunitaria y contraloría social, supervisados por la citada secretaría.

...

Si el aspecto que pretende garantizar es la igualdad de todos ante la ley, evitando tratos diferenciados de un estado a otro, este nuevo esquema debería, al menos, dar continuidad a una lista de competencias exclusivas de la Federación en todo el territorio nacional, como las capacidades regulatorias federales en materia económica, en telecomunicaciones, en cuestiones ambientales o de relaciones exteriores. Abundo sólo en el primero de estos aspectos: las Zonas Económicas Especiales.⁸⁷ Éstas implicaban

⁸⁷ Creadas durante el sexenio del presidente Peña Nieto, se trataba de áreas delimitadas geográficamente, ubicadas en espacios geográficos con ventajas

un balance puntual y un seguimiento constante de la realidad nacional, tal como se vivía en cada estado de la República desde los años noventa, con previsiones técnicas sobre necesidades y proyectos, cuya información nutría no solamente al gobierno federal, sino a todos los estados y a un número importante de municipios. Pues bien, estas zonas económicas exclusivas fueron suprimidas por el nuevo gobierno federal.⁸⁸

Siguiendo con esta revisión, no es difícil detectar una práctica administrativa consistente en dar continuidad a programas anteriores, logrando dar la impresión de que ahora se trata de acciones completamente nuevas. Lo que ha venido ocurriendo desde 2019 es que las secretarías respectivas en cada entidad federativa han ido rediseñando sus propios convenios de “re-asignación” de recursos afectados, a efecto de cubrir cada uno de los programas de la Secretaría de Bienestar en las entidades, concentrando todas las actividades en el rubro de programas sociales.

A título de ejemplo, se puede aludir al programa de Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente

naturales y logísticas para mejorar y democratizar la productividad a nivel regional y así ecualizar las potencialidades de desarrollo entre diferentes zonas del país. A través de beneficios fiscales y laborales; instaurando un régimen aduanero especial, un marco regulatorio ágil, una infraestructura adecuada y programas de financiamiento (dirigidos a mejorar el capital humano, financiamiento, innovación), así como estímulos e incentivos económicos. Las establecidas en un inicio fueron el Puerto Lázaro Cárdenas (con los municipios vecinos de Michoacán y Guerrero); el Corredor del Istmo de Tehuantepec (con los polos de Coatzacoalcos, Veracruz, y Salina Cruz, Oaxaca), y el Puerto Chiapas, en Chiapas, 2 de junio de 2016, disponible en: <https://www.gob.mx/se/articulos/las-zonas-economicas-especiales-de-mexico> (fecha de consulta: 29 de noviembre de 2019).

⁸⁸ El vocero del gobierno federal, Jesús Ramírez, confirmó, el 24 de abril de 2019, que este programa dejó de funcionar “porque los programas que se impulsan en el [actual] sexenio vendrán a sustituir los apoyos y estímulos [anteriores]”. “AMLO desaparece Zonas Económicas Especiales: «Eran barril sin fondo»”, *Milenio*, 25 de abril de 2019, disponible en: <https://www.milenio.com/politica/amlo-desaparece-zonas-economicas-especiales-barril-fondo>.

en el territorio de la CDMX.⁸⁹ La intención de esos “convenios marco de cooperación” entre la Federación y entidades específicas se dirige a deslindar cuáles de los programas se proponen ser operados por una esfera competencial (local) o por la otra (federal), con mecanismos específicos de compensación presupuestal entre esferas y dejando claro que las normas aplicables (en caso de que quienes ejecuten los programas sean autoridades locales) siguen siendo del ámbito federal. Los programas respectivos quedan ligados a la Secretaría de Bienestar (federal), tal como fue concebido, pero con operación de autoridades locales.

La autodeterminación de las entidades cede a una coordinación nacional única y los criterios de operatividad se diseñan desde el centro. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (también federal) funge como fiel de la balanza que perenniza una relación de supraordinación *de facto* y, por supuesto, la Federación se coloca por encima de todos los estados.

Al menos en materia de ejecución de programas sociales, se proyecta a estos delegados federales como superiores jerárquicos *de facto* frente a cada uno de los 32 gobernadores, mismos que, a su vez, se ven compelidos a gastar fondos (federales y/o propios) para alcanzar fines prediseñados desde el ámbito federal con indicadores generales que tal vez no sean los que se pudieran emplear localmente si las políticas fueran diseñadas desde cada estado, vinculando para ello a oficinas específicas, pero conservando siempre el carácter de erogaciones federales.

Si se liga esto último al lineamiento general tercero (precitado) para la implementación de estos programas, se relaciona directamente con un propósito electoral de registro de todos los beneficiarios, efectuado por autoridades locales —incluidas las que tuvieran colores partidistas distintos a los del presidente—,

⁸⁹ Convenio Específico de Coordinación en materia de reasignación de recursos federales, que celebran la Secretaría de Bienestar y la Ciudad de México para la operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 2019, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5566028&fecha=18/07/2019.

pero que, según los criterios antes mencionados, ven condicionados los montos para programas sociales a la conformación de un padrón nacional. Un padrón que, probablemente, concentra y manipula datos personales.

Ciertamente, una organización territorial de este tipo forma parte de uno de los capitales más rentables políticamente, de cara a los subsecuentes comicios federales o locales.⁹⁰ Si se analiza el potencial político de estas oficinas federales en cada entidad federativa, el partido del presidente en turno podrá asegurarse de recabar y tener actualizados los datos personales de beneficiarios que, una vez que lo son, se convierten en su clientela electoral, tanto en elecciones federales como en comicios locales y municipales.

Si bien podríamos orientar el análisis de este cambio de organización en el territorio de las entidades federativas hacia un probable sesgo electoral para utilizar las oficinas de estas delegaciones como oficinas de campaña a favor del régimen, el propósito de los siguientes dos capítulos se limita a revisar el potencial que podría tener esta reorganización de las oficinas federales en los estados de la República, a la luz del potencial descentralizador que pudieran significar las relaciones intergubernamentales. Las competencias interjurisdiccionales pueden dejar de ser vistas como un pastel “mil hojas” de competencias perfectamente definidas entre esferas territoriales para crear, más bien, un pastel “marmoleado” que, como adelantábamos, se puede ir definiendo palmo a palmo.⁹¹ Si esta reformulación no sirve como mecanismo que genere contrapesos ante una administración federal obesa e ineficiente en los estados, deben entonces preverse otras modalidades para los años posteriores.

⁹⁰ Elecciones que, dicho sea de paso, se han ido concentrando en un calendario electoral con cada vez menos fechas. Este último, siendo un efecto que no previeron las coaliciones que estuvieron al frente de las cámaras del Congreso durante las pasadas legislaturas; a saber, la desaparición del escalonamiento de comicios locales que existió desde 1917.

⁹¹ Grodzins, M., “A New View of Government in the United States”, en Elazar, D. (ed.), *The American System*, New Brunswick, Transaction, 1966.

CAPÍTULO IV

PRINCIPALES RIESGOS A LA VISTA

I. PERENNIZAR LA CENTRALIZACIÓN

Durante las pasadas décadas, y de ambos lados del Atlántico, los países concentraron decisiones en sus autoridades nacionales sin distinción de ser unitarias o federales.⁹² Se generalizó la impresión del ya mencionado juego de suma cero, donde la concentración en las autoridades centrales pareciera implicar la merma en el rol de las autoridades de la periferia. En esta perspectiva, la autonomía perdida a nivel subnacional correspondería a la ganancia de autonomía del nivel central. Sin embargo, el esquema federal actual en países con democracias consolidadas busca, más bien, el efecto inverso; a saber, demostrar que también se puede potenciar el trabajo local descentralizando⁹³ asignando mayores competencias a las autoridades de proximidad,⁹⁴ con lo cual se está empezando a generar la tesis contraria: la Federación también puede ganar dejando ganar a los estados.

⁹² Stroker, G., “Intergovernmental Relations”, *Public Administration*, vol. 73, núm. 1, 1995, pp. 101-122.

⁹³ Palermo, F. y Kossler, K., *Comparative Federalism: Constitutional Arrangements and Case Law*, Londres, Hart Publishing, 2017.

⁹⁴ “Whether one looks at how to increase domestic demand for good governance, how to make government more accountable to the public, or how to build democratic processes that deliver results, the underlying issues are essentially the same... As development actors of various types... seek to help, more and more of them are calling for a clearer conceptual framework to guide their efforts”. Ferranti, D. et al., *How to Improve Governance: A New Framework for Analysis and Action*, Washington, Brookings Institution Press, 2009, p. 13.

Adelantaba en el capítulo anterior que en México la decisión de reorganizar y reconcentrar estas oficinas del Ejecutivo federal en los estados podría abrazar, idealmente, la que aquí presento como una nueva tesis descentralizadora, así fuera por razones de eficiencia administrativa. Incluso, con su sola aparición, podríamos preguntarnos por qué los presidentes anteriores tardaron tanto tiempo en deshacerse de tantas oficinas federales innecesarias.

Ahora mi propósito consiste en encontrar el origen de los actuales reacomodos para entender si el simple planteamiento de cortar sueldos innecesarios en las capitales de los estados implica poderes ampliados a las autoridades subnacionales, y, por ende, una mejora sustancial de la gobernanza territorial.

En primer lugar, los poderes centrales suelen justificar el desbalance a su favor —aludiendo de nuevo a la tesis anterior, proclive a reconcentrar facultades— por el hecho asumido, sin cuestionamientos, de que los gobiernos locales tienden a ser débiles e ineficientes —léase, a contar con menos recursos, capacidades de gestión o potencialidades—. ⁹⁵

Una primera aproximación a la relación del actual Ejecutivo federal con los estados y los municipios parece emanar de una concepción donde los gobiernos subnacionales son vistos como servidores pasivos de los actores económicos nacionales y transnacionales. ⁹⁶ Pero también habíamos avanzado que, independientemente de que se trate de sistemas federales o unitarios, están emanando estallidos de inconformidad de sectores sociales territoriales que se asumen desatendidos por la ineficiencia del Estado central.

Es en la intención de reducir estos desbalances de una región a otra que los factores de *gobernanza territorial* debieran dirigirse hacia un mejor esquema de reparto de atribuciones hacia las en-

⁹⁵ Page, E. y Goldsmith, M. (eds.), *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of Western European Unitary States*, California, Sage, 1987.

⁹⁶ Castells, M. y Godard, F., *Monopolville: l'entreprise, l'état, l'urbain*, París, Mouton, 1974.

tidades de proximidad; es decir, a revertir el largo proceso centralizador en el que se encuentran nuestras administraciones federales.

Cada Federación encuentra razones para aprovechar los márgenes de actuación y para reorganizar las competencias entre los diferentes niveles de gobierno en aras de hacer más eficientes las políticas. O bien, en dirección contraria, de concentrar más atribuciones, y, por ende, recursos, y, por consiguiente, capacidad de condicionamiento de futuros electores.

En los Estados Unidos los gobiernos estatales tienen que desplegar una gran capacidad de adaptación para cooperar con instancias federales en la implementación de programas que fueron diseñados a nivel central. El problema administrativo planteado, a partir del diseño legislativo, se transforma casi siempre en dilemas regulatorios: una vez que el Congreso define las líneas generales de los programas, la implementación de las características específicas son definidas por órganos regulatorios federales (*agencias*) que están, directa o indirectamente, influidos —si no es que capturados— por prioridades y estrategias impulsadas desde el Ejecutivo federal.⁹⁷ Es entonces una combinación entre legislación y regulación la que determina la estructura con la que las entidades subnacionales deben ejercer una cierta discrecionalidad administrativa, pero también estar ceñidos a las normas aplicables que escapan del ámbito local.

Esta complejidad centralizadora es la que, en primera instancia, potencia la importancia de tener mecanismos flexibles que les permitan resolver, desde lo local, tales obligaciones federales, basados en altos niveles de complejidad técnica.⁹⁸

⁹⁷ Del *workshop* en presencia de jueces y magistrados federales mexicanos, con el profesor Adrian Vermeule, que tuvo lugar en la sede alterna de la SCJN el 6 de septiembre de 2019, para discutir su trabajo en coautoría con Cass Sunstein, “The Morality of Administrative Law”, *Harvard Law Review*, núm. 131, 2018, pp. 1934-1936.

⁹⁸ Sbragia, A., “American Federalism and Intergovernmental Relations”, en Rhodes, R. A. (eds.), *op. cit.*, pp. 249 y 250.

Pues bien, en la realidad actual de México, el reparto de tareas técnicas en múltiples oficinas de representación federal —que ahora se desmantelan para concentrarse en una sola— no parece modificar sustancialmente las prioridades del gobierno central a lo largo y ancho de las unidades subnacionales. Sea una o varias las delegaciones federales dispuestas en los estados, la relación entre centro y periferia —en términos de gobernanza— sigue significando una desatención a la voluntad ciudadana en los estados, sobre todo en aquellos donde el partido que gobierna localmente es distinto al del Ejecutivo federal.

Una muestra de esta desatención, al límite de la afrenta a las potestades locales, fue manifiesta durante el mes de septiembre de 2019, cuando el presidente de la Junta de Coordinación Política del Senado anunció que plantearía una moción para poner en marcha la anacrónica facultad constitucional de “desaparición de poderes”⁹⁹ en dos estados de la República (Tamaulipas y Guanajuato) gobernados por partidos distintos a los del presidente. Para reaccionar a este anuncio, la bancada del PAN indicó que, de prosperar, ellos presentarían una moción equivalente para declarar desaparecidos los poderes en Veracruz.¹⁰⁰

⁹⁹ “Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado [fracción] V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de una entidad federativa, que es llegado el caso de nombrarle un titular del Poder Ejecutivo provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales de la entidad federativa. El nombramiento del titular del poder ejecutivo local se hará por el Senado a propuesta en terna del presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo titular del Poder Ejecutivo en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las Constituciones de las entidades federativas no prevean el caso”, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰⁰ “La petición para la declaratoria de desaparición de poderes en Veracruz fue presentada por la fracción del PAN, luego de que el gobernador, el secretario de gobierno y diputados locales, removieron al ex fiscal general, Jorge Winckler, «valiéndose de cualquier medio legal o ilegal». En tanto, las solicitudes para desaparecer poderes en Guanajuato y Tamaulipas fueron presentadas

Sin que el incidente acarreará mayores consecuencias, el mero anuncio, como medio de presión, da una idea de lo poco institucionalizado que se encuentra, entre los actores políticos, el buen uso de las herramientas federales en nuestro país. Sin mayores reservas, dichas herramientas se emplean para usarse como monedas de cambio a los gobiernos locales. Para amagar, intimidar, y para muy pocos efectos más.

Por otro lado, la conformación partidista ha dejado de ser parámetro entre los intereses nacionales y los territoriales. Hoy, la pluralidad de realidades territoriales aumenta su complejidad constantemente, de manera imbricada y multifactorial. Por ende, cada vez parece más difícil aglutinar intereses a nivel de proximidad, en la medida de que la diversidad y las asimetrías que caracterizan las diferentes regiones —con independencia de que operen bajo esquemas federales o unitarios— colocan a cualquier país en grados de complejidad que sólo hacen aumentar las disparidades entre regiones y grupos de la sociedad.

El debilitamiento de los partidos de oposición y la consiguiente desaparición del clivaje izquierda/derecha han ido dando pie a nuevas divisiones que se manifiestan hoy en la multiplicación de fracturas territoriales de muchas clases, fundadas en razones ideológicas, étnicas, lingüísticas o religiosas, aunque también ecológicas, económicas y, más recientemente, climáticas. Todas estas disparidades anuncian tensiones entre las entidades subnacionales y la voluntad de los gobiernos centrales de predominar sobre ellas.

por Morena, ya que ambas entidades federativas atraviesan «una grave crisis de violencia e inseguridad», donde las condiciones de vida de los pobladores se deterioran cada vez más. Monreal Ávila dijo que en los próximos días la Comisión de Gobernación habrá de definir si procede o no, y si se inicia o no el proceso denominado desaparición de Poderes”. Ortega, E., “Desaparición de poderes en Guanajuato, Tamaulipas y Veracruz se determinará sin venganzas: Monreal”, *El Financiero*, 2 de octubre de 2019, disponible en: <https://elfinanciero.com.mx/nacional/desaparicion-de-poderes-en-guanajuato-tamaulipas-y-veracruz-se-determinara-sin-venganzas-monreal>.

II. NO LOGRAR EXTIRPAR LA INEFICIENCIA DEL PASADO

El primer año de actividades de estos DPD dista de entregar resultados positivos en términos de gobernanza territorial y de rendición de cuentas, dando, en cambio, la impresión de improvisación, opacidad y uso del cargo para fines personales y partidistas de quienes fueron designados. Si bien prácticamente ninguno de los 32 designados ha estado exento de rumores y acusaciones de corrupción y conflictos de intereses —siendo 10 de ellos investigados formalmente por la Secretaría de la Función Pública—, lo que debemos resaltar es que la fuerza sobredimensionada que todos tenían a nivel local no se generó, ni siquiera al principio de sus funciones. En dirección contraria, el arreglo se tradujo, más bien, en la ineficiencia y en la falta de relevancia administrativa esparcida por funcionarios —casi todos desconocidos localmente fuera de la estructura del partido oficial— que brillan cada vez más por su desconexión con los actores locales. De su actuación futura dependerá que la imagen actual se revierta.

Los temidos en un inicio como actores

...todopoderosos en cuanto al control de los programas sociales entre el gobierno federal y las entidades, no [han adquirido] la fuerza política para encabezar las titánicas labores administrativas y, en la mayoría de los casos, sólo han aprovechado el cargo para sus aspiraciones personales o las de sus cercanos dentro de Morena.¹⁰¹

Sin afán de exhaustividad, voy a referir a continuación algunos hechos registrados por la prensa local que dan cuenta de actuaciones que no corresponden con el objeto para el que fue promovida esta reforma a la LOAPE.

¹⁰¹ Padilla, L., “Superdelegados, sin fuerza política y sólo para escalar”, *Milenio*, 29 de septiembre de 2019, disponible en: <https://www.milenio.com/politica/superdelegados-de-amlo-sin-fuerza-politica-y-solo-para-escalar>.

Primero hablaré del grupo de superdelegados *narcisistas*, quienes quisieran usar el cargo como trampolín para iniciar una carrera política. Algunos de ellos han pretendido impulsar a sus grupos políticos, como el de Morelos,¹⁰² otros no logran encontrar su lugar entre los actores locales ni fungir como facilitadores entre estados y Federación, donde encontramos al de San Luis Potosí y a la de Colima, cuya actuación en el ámbito local se ha hecho notar solamente por organizar grandes festejos de autopromoción. La fiesta de cumpleaños del DPD en San Luis Potosí dio paso a la investigación de la Secretaría de la Función Pública por recibir regalos.¹⁰³ La designada en Colima empleó a sus subordinados para promover su imagen ante los electores.

El seis de octubre fue la entrada de la música en las tradicionales fiestas patronales en el municipio de Cuauhtémoc. Y ese día, también, la representante [DPD] del gobierno federal en Colima, Indira Vizcaíno Silva, presentó en sociedad a quienes serán, sin duda, sus principales promotores políticos en los próximos meses: los “Indilovers”.

Y las redes sociales se saturaron con la presencia de los “Indilovers” promoviendo la presencia de Indira Vizcaíno. Un evento que nada tendría de malo, a no ser porque los opositores políticos

¹⁰² “[E]n lugar de ser el digno representante de López Obrador, sólo se convirtió en un ayudante más del gobierno local, con el cual se arropó para tener espacio y presencia en casi todos los eventos, a fin de «tener vitrina», para alcanzar identidad pública y política oficial, sin lograr penetrar en el ámbito cultural o social, ni mucho menos en los espacios populares, prueba de ello es que en ningún momento ha aparecido en algunos puntos medulares que debieran ser su gran preocupación, por todo lo relacionado, por ejemplo, con el Libramiento de Cuernavaca, donde Hugo Erick es cero a la izquierda, pues no tiene ningún trato, relación ni mucho menos hegemonía con la Dirección General de la Secretaría de Comunicación y Transportes a cargo de Héctor Armando Castañeda Molina ... Esta misma circunstancia se repite con otros espacios federales de los 52 existentes en Morelos”. Villalobos, P. B., “Carta abierta: Hugo Erick, ¿superdelegado? ¡No!”, *El Diario de Morelos*, 18 de julio de 2019.

¹⁰³ “La «GabinoFest», causa de la investigación de la SFP al superdelegado en SLP”, *El Heraldo de México*, 25 de octubre de 2019.

de Indira detectaron una anomalía: muchos de los “Indilovers” son empleados de Indira y trabajan como [servidores] de la nación en la búsqueda de familias vulnerables a las que buscan llevarles apoyos a través de los diferentes programas sociales de la Secretaría de Bienestar. Ese fenómeno fue detectado por la diputada local Claudia Yáñez Centeno y por muchos de los que ven a Indira como una de las más fuertes aspirantes a la gubernatura del estado en las nada lejanas elecciones del 2021.¹⁰⁴

En segundo lugar, están los *sparrings*, que parece que fueron designados para no hacer ruido ni tener ninguna clase de notoriedad frente al gobernador, por cierto, siendo varias de estas entidades oficialistas. Es el caso de la CDMX¹⁰⁵ o de estados como Campeche, Tamaulipas o el Estado de México,¹⁰⁶ donde el superdelegado José Ramón “JR” Gómez Leal parece no contar con los favores de la prensa local y aparece cada vez menos en actos públicos por temor a ser abucheado por la galería.

¹⁰⁴ Díaz Gaytan, B., “Indira Vizcaíno: efectos de los «Indilovers»”, *Colimano-ticias*, 25 de octubre de 2019.

¹⁰⁵ La superdelegada Cristina Cruz Cruz, en la Ciudad de México, no ha dado visos de controlar ni de exigir cuentas. Aunque tampoco de cooperar ni de imponer pautas a las acciones de la jefa de Gobierno de la Ciudad. Ha asumido abiertamente que va a mantener un bajo perfil, por lo que se nota que el oficialismo prefirió nombrar funcionarios muy menores, como ella, cuando se trata de entidades que se quiere dejar en paz. “Prefiere bajo perfil la superdelegada”, *Reforma*, 18 de octubre de 2019.

¹⁰⁶ “La ex candidata a la gubernatura y ahora delegada del gobierno federal en el Estado de México, Delfina Gómez Álvarez, reiteró que los legisladores, secretarios y demás servidores públicos «no tienen de qué preocuparse», ya que esta nueva figura no se extralimita en sus funciones, sino por el contrario, lo que busca es coadyuvar con dichos entes ... Ante la serie de cuestionamientos en torno a la figura de delegados del gobierno federal, sobre todo por el grupo legislativo de Acción Nacional en el congreso local, Gómez Álvarez reiteró que su objetivo es coadyuvar con los tres órdenes de gobierno y lograr una suma de voluntades, a favor del bienestar de las familias mexiquenses”. “Delegación no se extralimitará en sus funciones: Delfina”, 5 de marzo de 2019, disponible en: <https://www.milenio.com/politica/delegacion-no-se-extralimitara-en-sus-funciones-delfina>.

Ex panista y neo morenista, oriundo de Reynosa es que siempre está ausente, ausente de los medios, ausente cuando algún grupo reclama a la 4T, ausente de la vida pública de su partido y hasta de los eventos en los que sólo por protocolo tendría que estar el representante del presidente Andrés Manuel López Obrador en Tamaulipas.

No, no lo vimos cuando los bloqueos en las carreteras de Tamaulipas el mes pasado, ni durante la emergencia por las lluvias en la frontera, sólo por citar dos casos relevantes.

...

Y es que a casi nueve meses de que inició formalmente el gobierno de López Obrador y por lo tanto el encargo de Gómez Leal al frente de la súper delegación, es tiempo que la parálisis domina en las dependencias federales.

No hay presupuesto, no hay certeza de quienes se van a quedar a trabajar en ellas, en varios sectores ni siquiera existe la seguridad de que las delegaciones vayan a resistir a la austeridad republicana que se ha autoimpuesto la 4T.

La nota que más ha dominado de todo el gran aparato burocrático que encabeza Gómez Leal es la de los despidos, seguida de la de las cancelaciones de programas como guarderías, Seguro Popular, desaparición de apoyos al campo y demás etcéteras; nada de qué presumir.

De hecho, hay información que asegura que a muchos de los nuevos jefes de los recién llegados tras el triunfo de la 4T ni siquiera les han pagado, por eso algunos mejor pintaron su raya y se fueron.

Bueno, ante ese panorama, no está claro si JR está por tirar la toalla o están por pedirle la renuncia, con lo que estaría más que claro que también dejaría para el basurero sus aspiraciones a la gubernatura de Tamaulipas.

Sí, porque desde que se le destapó como superdelegado JR ya se movía como vicegobernador, prometía obras a los alcaldes electos, hacía compromisos de palabra con la IP y se dejaba querer por los que le veían cara de gobernador a partir del 2022.¹⁰⁷

¹⁰⁷ García de la Rosa, M., “El sustituto de JR”, *Expreso.press*, 8 de agosto de 2019, disponible en: <https://expreso.press/2019/08/08/el-sustituto-de-jr/>.

En tercer lugar, se pueden identificar quienes navegan como *delegados de las buenas intenciones*. Por impulso propio recorren sus estados gestionando beneficios sobre los que no tienen control ni forma de exigir eficientemente, a veces por no tener siquiera atribuciones.¹⁰⁸ O bien, se limitan a buscar logros desconectados de otras decisiones, con visos claros de improvisación. Así, el DPD en Baja California Sur emprendió una campaña a favor de restringir la pesca deportiva y no comercial de especies protegidas,¹⁰⁹ haciendo un llamado a “diputados y senadores, tanto de Morena como de la oposición, a que no permitan que entre ninguna iniciativa [de ley] de esta naturaleza”. Esto tampoco les exime de impulsar políticas locales que pudieran rozar los conflictos de interés.¹¹⁰ Por su parte, en Guerrero, el DPD Sandoval se evidenció incapaz de gestionar la entrega de insumos para la producción agrícola en periodos aceptables para los productores, a lo que se comprometió sin saber si podría honrar su palabra.

¹⁰⁸ La víspera de la toma de posesión del gobierno federal (y de su propio cargo), el DPD Pantoja, en Michoacán, envió una carta al gobernador Aureoles (PRD), convocándolo a una reunión del Gabinete de Seguridad en la Zona Militar, con autoridades federales. “Cita superdelegado a Aureoles”, *Zócalo*, 3 de diciembre de 2018.

¹⁰⁹ “...manifestó un «profundo rechazo a cualquier iniciativa que tienda a liberar y a tratar de que se comercialice el picudo y el dorado»”, declaraciones del DPD Víctor Castro Cosío, “Rechazo total a la liberación del dorado y el picudo: superdelegado de BCS”, *Diario El Independiente de Baja California Sur*, 21 de noviembre de 2019, disponible en: <https://www.diarioelindependiente.mx/2019/11/rechazo-total-a-la-liberacion-del-dorado-y-el-picudo-superdelegado-de-bcs>.

¹¹⁰ En el mismo estado de Baja California Sur la prensa ha registrado que “tanto Víctor Castro como el funcionario federal Leonel Cota Montaña, fueron acusados de meter las manos en el Congreso del estado y presuntamente manipular a los legisladores de su partido para que beneficien al gremio de transportistas, con quienes se rumora han tenido intereses desde hace varios años”. “No voy a entrar en polémica: superdelegado a gobernador de BCS por comentarios contra Morena”, *@bcsNoticias*, 11 de noviembre de 2019, disponible en: <https://www.bcsnoticias.mx/no-voy-a-entrar-en-polemica-superdelegado-a-gobernador-de-bcs-por-comentarios-contramorena/>.

Sigue la tensión en Guerrero ante el retraso en la entrega de fertilizantes para los campesinos. Cada año los recibían a partir de marzo ... [En junio] nadie ha[bía] recibido nada todavía.

“Ya está en las bodegas el fertilizante y nosotros queremos pedir un poco de calma. Ya están los padrones, ya se publicó. Primero va a ser la Sierra y la Montaña y después se van a seguir las demás regiones”, detalló Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros, delegado del gobierno federal en Guerrero.

¿A partir del lunes?

“A partir del lunes”, aseguró.

Este lunes, más de mil campesinos de distintos municipios denunciaron que seguían sin recibir los fertilizantes, por lo que bloquearon la Autopista del Sol de manera intermitente en ambos sentidos durante tres horas.

“No ha habido respuesta. Ya empezamos a junio, 3 de junio, y no hay una respuesta”, señaló Pilar Campos Tapia, dirigente de la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas, UNTA, en Guerrero.¹¹¹

[Dos meses después] el alcalde de San Miguel Totolapan, Guerrero, Juan Mendoza Acosta sostuvo que en el municipio de Tierra Caliente esperan la peor cosecha de los últimos años; en tanto, el presidente suplente de Coyuca de Catalán, Rafael Higera Sandoval, sostuvo que la situación en su zona de influencia es similar.

Reprochó que el delegado del Gobierno de la República, Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros, nunca se presentó a dialogar con los campesinos, siempre lo hizo a través de los Servidores de la Nación y éstos “le alteraron muchos datos”. De los 6 mil 400 productores que integran el padrón de beneficiarios del fertilizante, el primer edil manifestó que apenas el 40 por ciento recibió el insumo.

Del fertilizante que alcanzó a distribuirse, dijo que no alcanzó ni siquiera para la primera abonada y en estos momentos ya no va a funcionar.¹¹²

¹¹¹ “Entrega de fertilizantes en Guerrero, a partir de este martes: Pablo Amílcar Sandoval”, *Televisa News*, 4 de junio de 2019, disponible en: <https://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/entrega-fertilizantes-guerrero-a-partir-este-martes-pablo-amilcar-superdelegado/>.

¹¹² “Por sequías, alcaldes en Guerrero reclaman falta de fertilizantes”, *Milenio*, 8 de agosto de 2019, disponible en: <https://www.milenio.com/estados/reclaman-alcaldes-tierra-caliente-guerrero-campo-sequia-falta-fertilizantes>.

En el cuarto sitio de la lista se detecta a los *delegados obstructores*, que, por desconocimiento, inexperiencia o falta de interés, tratan de apagar fuegos, pero al final sólo se desentienden de los problemas, como en Campeche:

El líder del Frente Campesino Independiente “Emiliano Zapata” (Freciez), Luis Antonio Che Cu, dio a conocer que el 6 de abril, cerca de 500 integrantes de todo el estado partirán a la Ciudad de México para marchar en protesta por la falta de cumplimiento de los acuerdos con la autoridad federal.

Señaló que el principal obstáculo es la intervención de la coordinadora de Programas Federales en Campeche, Katia Meave Ferniza, “que lejos de ayudar sólo complica más las problemáticas que afrontan las mujeres y los hombres del campo”.

“Nos habían dicho que las cosas iban a ser diferentes, pero para nosotros, al menos, vemos que se está empantanando y enredando el problema”, dijo al recordar que pese a la denuncia que se ha hecho contra [el] presidente de una Junta Municipal no se ha investigado para poder acabar con los saqueadores de madera.

Indicó que la superdelegada en el estado, Katia Meave, solapa todas estas anomalías, ya que se le ha hecho de su conocimiento la situación con pruebas y datos, pero todo sigue igual porque consideran quizá teme meterse al desconocer que se trata de un problema añejo en Campeche.

Por su parte, Aké Pool recordó que en Pomuch persiste la invasión de 32 mil hectáreas en perjuicio de más de mil ejidatarios, los cuales no han recibido indemnización alguna por sus tierras.¹¹³

...

Pescadores de diversos refugios interceptaron a la superdelegada federal Katia Meave Ferniza para exigirle que los inspectores trabajen y que pongan en marcha operativos que funcionen, en vez de “hacerse tontos” en la orilla de la playa. Ante las demandas de los hombres de mar, la funcionaria federal señaló que los inspectores están trabajando de manera correcta y que

¹¹³ “Obstaculiza «superdelegada» atención al campo”, *Novedades de Campeche*, 27 de marzo de 2019, disponible en: <https://www.novedadescampeche.com.mx/esta-do/campeche/obstaculiza-super-delegada-atencion-al-campo/>.

no habrá enfrentamientos entre inspectores o fuerzas federales y los depredadores.

...

“Ya no hay delegados porque ya no hay delegaciones, así que no habrá nombramientos”, afirmó Meave Ferniza, al ser cuestionada [sobre] cuál será el proceder para el mejor funcionamiento de las delegaciones federales en el estado de Campeche, oficinas que están operando con notorias deficiencias, aunque ella señaló que están trabajando correctamente con el personal que deben tener, por lo que ahora se debe esperar a que termine ese proceso de cambio.¹¹⁴

Pero ciertamente, los más observados son los *delegados impresentables*, que encarnan la actuación de malos funcionarios probados en el gobierno, como el DPD Lomelí, en Jalisco, cesado, bajo investigación por tráfico de influencia en la venta de medicamentos a sobreprecio durante más de 20 años como proveedor a hospitales públicos. O bien, el palmarés del desprecio al derecho y a las instituciones, personificado por el anterior DPD de Baja California, hoy gobernador, Jaime Bonilla.¹¹⁵

Habiendo incursionado en política en 2012, como diputado plurinominal federal por el PT. Luego, tras la fundación de Morena en 2015, designado primer presidente de aquel partido en su estado. Tres años más tarde, electo senador. Pero a los tres meses de iniciar la legislatura federal, habiendo pedido licencia para ser designado “superdelegado”.

La que parecía una carrera en pleno ascenso, toparía con una dificultad legal, pues derivado de las reformas electorales de 2007 y de 2014, el INE había impulsado la conveniencia (con base en un razonamiento anti-federal) de homologar todas las elecciones

¹¹⁴ “Pescadores acorralan a la superdelegada”, *Peninsular. Punto Medio*, 8 de agosto de 2019, disponible en: <https://www.puntomedio.mx/pescadores-acorralan-a-la-superdelegada/>.

¹¹⁵ Arista, L., “¿Quién es Jaime Bonilla Valdez?”, *El Economista*, 18 de julio de 2019, disponible en: <https://www.economista.com.mx/politica/Quien-es-Jaime-Bonilla-Valdez-20190718-0106.html>.

locales, a efecto que coincidieran con las federales (ocurriendo todas a la vez, cada tres o cada seis años en prácticamente todas las entidades del país). En ese intento de emparejamiento, que cada vez muestra sus inconvenientes en el ámbito de la organización de las elecciones, el mandato del gobernador en Baja California que debía ser electo en 2019, fue dispuesto constitucionalmente para durar un periodo de dos años. Por una sola vez.

Los contendientes lo sabían. Los partidos y los militantes, también. Para el caso de Morena, los meses previos a la designación de candidaturas en 2019, la prensa local reportaba un arreglo al interior de Morena, donde el candidato para estas elecciones sería Jaime Martínez Veloz. Con esto, Bonilla se podría presentar a las elecciones que, en 2021, normalizaban el periodo de la gubernatura a seis años. Pero el arreglo interno cambió. La dirigencia terminó pactando una alianza electoral (junto con el PT, el PVEM y el partido local Transformemos), dejando fuera a Martínez Veloz. Con ello, a pesar de terminar siendo designado candidato, Bonilla optó por imponerse, en medio de una franca confrontación con la militancia local. Rehusando incluso formar parte de tres debates organizados por el organismo electoral estatal.

Con una abstención del 70%, Bonilla fue electo en una descolorida contienda. Pues bien, siete días después de confirmado el recuento a su favor por los órganos electorales estatales, el diputado del Congreso local, Víctor Morán, de Morena, propuso ante la Legislatura local recién electa (con mayoría del partido oficial) una reforma a la Constitución local a efecto de modificar el plazo del gobernador recién electo, que como señalé, lo había sido por sólo dos años, para ampliarlo sin ningún argumento a cinco años. Pretendiendo que, al elevar la cuestión a la Constitución local, se borraba todo atisbo de inconstitucionalidad, en la lógica de no existir reformas constitucionales que puedan ser tachadas de inconstitucionales. Sin embargo, su producción *a posteriori* de los comicios marca un abierto desconocimiento a la voluntad de quienes eligieron a ese gobernador por un plazo distinto.

El día de la toma de protesta del nuevo gobernador, la secretaria de Gobernación, en representación del presidente de la República, manifestó públicamente su anuencia a la reforma constitucional, que la prensa etiquetó como “ley Bonilla” (incluso se filtró

una conversación privada donde aparecía validando la manera como el Congreso aprobó la reforma constitucional local).¹¹⁶ Esto último, a reserva de esperar los resultados de la acción de inconstitucionalidad que deberá resolver en última instancia la controversia, ante la SCJN, podría también darnos una pista sobre la manera como el Ejecutivo federal está entendiendo el cargo de “superdelegado” como el delfín designado, en cada entidad, del presidente de la República.

Pese a lo anterior, algunos DPD salvan la tarde al proponer esquemas de colaboración que pueden parecer funcionales, y no sólo para sus estados. También hay quien entiende de las ventajas de regionalizar las políticas de desarrollo económico. Así, aunque para el superdelegado de Guanajuato pueden existir planes diferenciados de cooperación regional, la crisis de inseguridad que vive su estado por el tráfico de combustibles, personas y drogas, que confluyen en ese territorio con récords históricos de muertes y desapariciones, da una idea de que la cooperación entre niveles de gobierno podría empezar a funcionar. Al menos para temas puntuales, así sean menos urgentes.

[El] plan de desarrollo que pretende hacer crecer a todas las zonas del país considerando que las buenas prácticas guanajuatenses han construido un estado sólido y firme.

“Pero no es un asunto por Guanajuato, tiene que ver con una visión de desarrollo nacional en el que se están priorizando regiones del país con mayor atraso, no debe de entenderse esto como un castigo para nadie ni como una política dirigida de manera

¹¹⁶ “La secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, dijo que «es legal» que Jaime Bonilla haya rendido protesta como gobernador de Baja California por un periodo de cinco años y no por dos ... La funcionaria resaltó que el Congreso local está facultado para emitir las normas, por lo que resulta legal, y que la Suprema Corte será la que convalide o no la decisión de ampliar el mandato al morenista”. “Ley Bonilla va a «pervivir», dice Sánchez Cordero; «no sabía que me estaban grabando», *Animal Político*, 1o. de noviembre de 2019, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2019/11/jaime-bonilla-bc-legal-sanchez-cordero/>.

particular para tal o cual estado, no es así. Lo que se pretende es garantizar el desarrollo del país”.

La clave de esta apuesta es reducir la brecha de desigualdad “que es un elemento indispensable para entonces sí avanzar hacia el desarrollo del país, tenemos que voltear a ver a esas regiones que no han sido atendidas”.

“Sé que muchas cosas cuesta trabajo entenderlas porque estamos acostumbrados al viejo molde de la política, pero es otro en el que estamos ahora”. Enfatizó como un hecho que Guanajuato está en una de las zonas con mayor avance en el país, y como prueba destacó la formación de la Alianza Centro-Occidente-Bajío, misma que destacó como un modelo digno de replicarse en otras entidades.

No obstante, debe de ser prioritario el desarrollo de otras zonas de la nación; “hay un abandono de otras regiones y tenemos que insistir mucho en esto: tenemos que buscar el desarrollo de todo el país, no sólo de ciertas regiones”.¹¹⁷

III. ABONAR A LA IRRESPONSABILIDAD LOCAL

Derivado de la tipología que acabo de proponer, se advierte que la ineficiencia administrativa y los cacicazgos a los que aludía González Pedrero también se construyen en dirección contraria. Los operadores federales del Ejecutivo, sin ningún asidero de legitimidad democrática, siguen intentando ejercer control sobre los estados al imponer condiciones a la intervención federal. Como si aquello fuera posible en pleno 2020.

Lo paradójico es que, permaneciendo alejados de los intereses reales de las entidades federativas, asuman actitudes de superioridad jerárquica, siendo que ejercen funciones emanadas de la desconcentración administrativa solamente. Y que encima de todo eso, sus actividades cotidianas —con atropello o

¹¹⁷ Entrevista con Mauricio Hernández, “En Guanajuato, ni castigo, ni capricho”, *El Sol de Salamanca*, 5 de diciembre de 2019, disponible en: <https://www.elsoldesalamanca.com.mx/en-guanajuato-ni-castigo-ni-capricho-4544781.html>.

sin él a los intereses locales— terminen logrando el propósito (velado o manifiesto) de ser ungidos candidatos oficialistas en las siguientes elecciones a gobernador.

Si las formas de gestión no cambian hacia la búsqueda de mejores esquemas de reparto de tareas, el único resultado certero del esquema legal reformado será que se va a sepultar, durante un sexenio más, toda posibilidad de gestión territorial propia de gobiernos responsables basados en las reglas básicas de la rendición de cuentas (*accountability*), así como en las dos coordenadas esenciales que ya había identificado dentro del esquema federal: autonomía local con mando compartido (*self rule* y *shared rule*).¹¹⁸ Sobre este segundo componente, la mera presencia de los superdelegados puede disminuir las capacidades de gestión de cada unidad subnacional por la tarea inmensa y la degradación progresiva que se está reflejando en una deficiente conciliación entre las numerosas competencias federales que subsisten, y que deben ser implementadas en los estados, en coordinación con las respectivas oficinas del nivel central. Esto, porque nuestro régimen de coordinación —fundado en aportaciones y participaciones federales condicionadas— empieza apenas a encontrar las críticas de algunos gobernadores¹¹⁹ y porque la simplificación de delegaciones federales en los estados no lo ha vuelto más eficiente. Como se esperaba.

Por lo anterior, una mayor centralización de las competencias está acarreando más irresponsabilidad política local en manos de funcionarios experimentados en el reparto de beneficios sociales, pero sin experiencia en el fomento de competencias técnicas (legales o regulatorias) a favor de estados y municipios.

Donde primero se expresaron estas disparidades fue en estados con importante actividad económica y en aquellos estados donde se viven situaciones de inseguridad pública que alcanzan

¹¹⁸ Elazar, D. J., *Exploring Federalism*, University of Alabama Press, 1987, p. 5.

¹¹⁹ Hasta ahora, se ha tratado de posturas de los gobernadores de Chihuahua y Jalisco respecto de la renegociación del sistema de coordinación fiscal en la agenda de varios gobiernos locales para discutir durante 2020.

las peores cifras en términos de gran delincuencia desde que se tenga registro en el país. Con una Guardia Nacional de muy dudosa funcionalidad y con desafortunadas actuaciones de superdelegados que se limitan a hacer las veces de quien señala los errores de los gobernadores, siendo que, prácticamente, todas las competencias para combatir al crimen organizado que está asolando al país son federales. Saben que no bastan las intenciones de cooperar o de participar en reuniones diarias de gabinete para revertir un marco de criminalidad nunca antes visto en regiones enteras del país, donde todas las causas apuntan a la inacción federal.

El delegado de Programas Integrales de Desarrollo del gobierno federal en Guanajuato, Mauricio Hernández Núñez, llamó al gobernador Diego Sinhue Rodríguez Vallejo a que asista a las Mesas de Seguridad que se realizan diariamente.

Dijo que ayudaría bastante que el mandatario estatal asumiera una postura de mayor liderazgo desde las reuniones de trabajo de las Mesas, en donde destacó, los tres niveles de gobierno delinear acciones para combatir al crimen y reducir la violencia.

“Ayudaría mucho que los gobernadores participen en estas Mesas porque tienen facultades legales que ahí las demás autoridades presentes no tenemos, ayudaría bastante que asumiera una postura de mayor liderazgo, o sea, *la Federación no tiene ningún problema en que sean los gobernadores [quienes] asuman esa posición, y todos los recursos a disposición de los gobernadores*”, indicó (énfasis añadido).

“No solamente es ir a presentar datos, no solamente es ir a dar el parte de novedades, eso es lo primero. Pero a partir de ahí se tienen que delinear acciones, no necesariamente operativos policíacos, políticas sociales, políticas de prevención, se puede revisar hasta el establecimiento de esquemas de inteligencia, sí se puede llegar a temas, al establecimiento de una dinámica de coordinación operativa, *pero eso ya le corresponde a las áreas operativas: Sedena, Guardia Nacional, Policía Federal son quienes deberían establecerlo*”, afirmó (énfasis añadido).

Al señalar que la situación de inseguridad es compleja en Guanajuato refirió que el gobierno federal no busca partidizar este

tema, sino que está interesado en generar un frente para abatir la violencia a través de una mayor coordinación.

...

“El gobierno del presidente, Andrés Manuel López Obrador, *está interesado y dispuesto a ayudar en todo lo necesario a los guanajuatenses para que salgan de la crisis de seguridad*; prueba de ello es el despliegue de cerca de cuatro mil elementos federales, número que seguirá incrementándose” (énfasis añadido).¹²⁰

Por otro lado, la desatención federal —que se acentúa en los estados con gobernadores de partidos distintos al del presidente de la República, como en el ejemplo que se acaba de mencionar— también está atizando el argumento de confort para las autoridades locales, que empiezan a encontrar en este nuevo esquema desconcentrado de delegaciones federales los motivos perfectos para desentenderse de los problemas locales —según ellos, no por tibieza, sino por falta de competencias o de presupuesto para enfrentarlos—. Sabedores de que quienes enfrentan la molestia ciudadana, en un primer momento, son los gobernadores, aluden al abandono intencional de la Federación. Todo esto significa que si al momento de cerrar las numerosas delegaciones en los estados estábamos mal, desde la implementación del nuevo esquema, anunciado como más simple y eficiente por su número restringido de delegados, podríamos terminar peor.

Y, sin embargo, el esquema anterior no parece que pueda regresar, ni siquiera en aquellos aspectos que impliquen razones técnicas y jurídicas derivadas de competencias reconocidas y reconocibles. Los motivos para tomarse en serio el funcionamiento legal de estos nuevos superdelegados podrían partir de su planteamiento como punta de lanza para abatir, desde el gobierno federal, los numerosos vicios que aquejan el funcionamiento de las instituciones subnacionales de México —en concreto, la corrup-

¹²⁰ *Códigos. Periodismo en Línea ¡Sin Línea!*, 22 de diciembre de 2019, disponible en: <http://www.codigosnews.com/articulo/superdelegado-en-guanajuato-exige-a-dstrabajo-en-seguridad-9690>.

ción, que, según el presidente de la República, invade y estrangula a todas las administraciones locales—. Desde luego, luchar por combatir ese grave problema es una buena señal, pero aquello no se podrá lograr si no se entiende como un cambio sustantivo en los modos de administrar en el territorio.

Desde el inicio de este trabajo advertí que las administraciones disponen de dos herramientas para ejercer su autoridad en el territorio: la desconcentración y la descentralización, y que esto no es privativo de los regímenes federales; los sistemas que creíamos prototípicos de la centralización, como el francés, lo tenían bastante claro hace más de siglo y medio. “[S]e puede gobernar desde lejos, pero no se puede administrar bien si no es en la proximidad; ya sea centralizando la acción del gobierno nacional, ya sea descentralizando (o desconcentrando) la acción puramente administrativa”.¹²¹

Desde esta perspectiva, el reto de reducir el aparato burocrático federal a través de los superdelegados debe entenderse en su contexto; en un país donde el desbalance de los ingresos federales frente a los locales sigue presente en una proporción de 85 a 15.

De todos los escenarios que se pueden prever, el peor estriba en que las muestras centralizadoras de la actual administración —que se han ido asomando desde que regresó el PRI a la presidencia de la República en 2012, pero que encuentran sus raíces a lo largo de prácticamente todas las administraciones federales del siglo pasado— se endurezcan y se vuelvan más inflexibles. Como lo afirmaba hace ya 10 años Soledad Loaeza:

Para explicar el fracaso de la reconstrucción de la autoridad estatal algunos autores apuntan hacia el carácter autoritario de las reformas introducidas por los tres últimos gobiernos [del PRI] —entre 1982 y 2000— o se refieren a la incapacidad de los gobiernos divi-

¹²¹ “On peut gouverner de loin mais on n’administre bien que de près; autant il est nécessaire de centraliser l’action gouvernementale de l’Etat, autant il est nécessaire de décentraliser (ou déconcentrer) l’action purement administrative”. Aucoc, L., “Introduction à l’étude du droit administratif”, París, 1865.

didos que se formaron durante los mandatos [del PAN] de Vicente Fox (2000-2006) y de Felipe Calderón (2006-2012) para generar los consensos que demanda el éxito de las reformas.¹²²

[Siguiendo con el análisis, Loaeza atribuye] esta limitación a la crisis del nacionalismo como sustento ideológico del Estado, en la dispersión de los recursos políticos de la sociedad característica del México democratizado y, por último, incorpora al análisis el efecto de la internacionalización de la economía y de la política sobre la soberanía del Estado y, por ende, sobre su capacidad de recuperación. Este proceso —que se justificó como la inevitable y deseable inserción del país en la globalización— tuvo consecuencias negativas para los propósitos de reconstrucción de la autoridad [federal], porque se aceleró en los años noventa, justo cuando el Estado mexicano se encontraba en una situación de profunda debilidad que no le permitió orientar o acompañar esa inserción según sus propios objetivos. Esta debilidad se derivaba de una frágil recuperación que se vino abajo por el impacto de la crisis financiera de diciembre de 1994 que devastó la economía nacional y sus perspectivas a mediano plazo. Las condiciones adversas coincidieron con la formación de un nuevo orden internacional, impulsada por el colapso de la Unión Soviética y por el ascenso de Estados Unidos a la posición de única superpotencia. En estas circunstancias, la apertura de México al exterior se resolvió en la integración al poderoso e irresistible vecino del norte. Esta evolución es el mayor obstáculo para el fortalecimiento del Estado mexicano: ha disminuido considerablemente su capacidad de decisión soberana, así como su margen de autonomía en relación con actores internos. También tuvo un efecto disruptivo sobre sus vínculos con la sociedad y, por lo mismo, sobre la posibilidad de lograr consensos.¹²³

Como vemos, el debate vuelve a los dos componentes antes citados de Daniel Elazar: *self rule* y *shared rule*. La estrategia de reconstruir el nacionalismo perdido, disminuyendo las diferencias

¹²² Citando a Valencia Escamilla, L., “Reforma del Estado para la gobernabilidad democrática en México”, *Política y Cultura*, núm. 89, pp.11-39.

¹²³ Loaeza, S. y Prud’homme, J. F. (eds.), *op. cit.*

regionales y estatales, puede, sin embargo, resultar un movimiento muy arriesgado que podría traducirse en que las disfunciones administrativas y la ausencia de responsabilidad política entre los actores permanezcan y se implanten con bríos renovados. Esto es, que la actual administración federal haga avanzar su estrategia territorial de control con el propósito de implantar un juego federal de suma cero, al reforzar las capacidades de gestión de las oficinas federales en detrimento de estados y municipios, y que esos esfuerzos abonen a la estrategia clientelar y electoral, en vez de propiciar formas de redistribuir recursos y competencias a medida de cada entidad.¹²⁴ Dentro de toda la incertidumbre y la falta de transparencia que rodea a estos nuevos delegados federales, la única certeza que se tiene hasta ahora es que el actual gobierno federal no ha dado ninguna muestra de renunciar a competencias propias para asignarlas a las entidades federativas o a los municipios.

Esto último implica desaprovechar el potencial de la caja de herramientas con la que cuentan las federaciones como la mexicana. Si el propósito de suprimir oficinas federales innecesarias tiene sentido —y vaya que lo tiene—, estos esfuerzos tendrían que venir secundados por un propósito manifiesto de ampliar las responsabilidades de las esferas del gobierno que mejor puedan atender una tarea (sean municipales, locales o nacionales), logrando con ello mejorar los mecanismos de distribución de recursos y la legitimidad en el territorio.

Si el funcionamiento de nuestro esquema federal no cambia, nuestras entidades subnacionales seguirán sometidas y funcio-

¹²⁴ El debate sobre la sustitución del Seguro Popular por el Instituto de Salud para el Bienestar, para la dotación de servicios de salud a personas sin seguridad social formal, contiene una parte importante relacionada con la suplantación de atribuciones del nuevo sistema propuesto por el gobierno del presidente López Obrador frente a potestades locales, en estados que están siendo invitados a firmar convenios para recentralizar las competencias en este instituto federal de nueva creación. Frenk, J. *et.al.*, “Instituto de Salud para el Bienestar: vino viejo en botella rota”, *Nexos*, 1o. de noviembre de 2019, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=45491>.

nando bajo el esquema tutelar del que pocos estados de la República han logrado salir al estar situados en dos polos opuestos que los alejan de los esquemas cooperativos, como el que podría articular nuestro régimen federal. Acaso por voluntad propia, al estar apoltronadas *sine die* en la zona de confort que se genera con toda naturalidad cuando cualquier entidad administrativa local gasta recursos públicos que no le representan ningún costo político obtener —léase, recaudar— frente a sus electores. O en el extremo opuesto, anunciando resistencias heroicas frente a un gobierno federal centralizador que los tiene tomados de rehenes a través de los amagos y los favores que pueden significar las transferencias federales condicionadas de nuestro muy defectuoso sistema de federalismo fiscal clientelar.

Es posible, en cambio, que esta simplificación del esquema administrativo desconcentrado busque catapultar las capacidades recaudatorias de las entidades subnacionales y que les ayude a asumir responsabilidades políticas y administrativas para preparar una ampliación de autonomía y generar con ello un cambio al sistema de gestión territorial en las instancias más cercanas al ciudadano. Esto implica expandir poco a poco ese modelo a efecto de normalizarlo a lo largo del territorio, en todos los estados del país. Y es en esta disyuntiva en la que nos encontramos actualmente. Como lo expresó uno de los superiores jerárquicos que más influyeron en la formación política del actual presidente de la República, uno que ciertamente influyó en sus primeros años:

La idea del federalismo ha rondado México desde el siglo XIX, pero no ha podido concretarse debido a que antes nuestro país tuvo que superar las dificultades de formar un Estado-nación en que las fuerzas políticas regionales de tendencia centrífuga debieron someterse a clases políticas que empujaron sentimientos de unidad nacional. Desde finales del siglo XIX, México ha oscilado entre el surgimiento de liderazgos (y cacicazgos) locales y clases políticas centralistas. Es hasta finales del siglo XX, cuando, con la prolongada transición de México a la democracia y el desmoro-

namiento paulatino del autoritarismo, pudo pensarse en la redefinición de un federalismo que diese a cada ámbito de gobierno atribuciones y responsabilidades que distribuyeran de manera eficiente y equitativa del poder estatal, es decir, que se diera a “cada quien lo suyo” sin exceder la capacidad y los recursos de estados y municipios.¹²⁵

¹²⁵ González Pedrero, E., *La cuerda tensa*, México, FCE, 2006, capítulos 7 y 8.

CAPÍTULO V

EN SU ESTADO ACTUAL, ¿EL BALANCE TIENE QUE SER CENTRALIZADOR?

I. UN INCENTIVO PARA EL DESPERTAR DE LOS GOBIERNOS LOCALES

De lo que hasta aquí se ha analizado, vemos pocos indicios para considerar que el gobierno federal instituyó estas delegaciones simplificadas con la intención de asignar más competencias a estados y municipios. O que las concibió con el propósito de permitir mayores márgenes de maniobra para las entidades subnacionales. Por el contrario, existen más indicios para considerar que las intenciones de estas oficinas tienden a implantar un sello federal en los estados y que la estrategia emprendida se reduce a la promoción de programas sociales. Estos programas, por su parte, no dejan de significar la puerta de entrada para especializar las actuaciones de los delegados en lo que aparentan ser todos ellos: operadores electorales actuando a favor del partido del presidente de la República.

Por otro lado, el principal efecto del cierre de oficinas federales en los estados ha sido que la ineficiencia administrativa, ya presente en las administraciones anteriores, se ha recrudecido. Algo que parece una obviedad: el ciudadano dejó de tener a disposición un responsable y una oficina donde podía gestionar alguno de los trámites con instancias federales.

Pero el vacío de autoridad generado podría también representar una oportunidad para que estados y municipios despierten. El esquema federal también permite a las entidades subnacionales asumir mayores responsabilidades políticas cuando

demuestren tener las capacidades y la voluntad de hacerlo. Tales responsabilidades pueden plasmarse en el ejercicio de competencias legales concretas, pues los estados y los municipios cuentan con márgenes de maniobra que valdría la pena utilizar a efecto de ir encontrando aquellos espacios competencias donde cada esfera tenga capacidades de desarrollo que no dependan siempre de la Federación.

Anteriormente aludí al potencial que representan las capacidades de experimentación que pueden adquirir las entidades territoriales (tanto en esquemas unitarios como en los federales). El despertar de nuevas formas de interactuar entre esferas territoriales, concebidas para dinamizar la gobernanza territorial, podría resultar del impulso de las propias entidades subnacionales.

En relación con este aspecto, refiero un caso ocurrido a finales del 2019 que pudiera ser ejemplar para otros estados de la República. Este caso, aunque no ha arrojado aún resultados concretos, puede significar un incentivo concreto para que estados y municipios asuman responsabilidades que la Federación ha sido incapaz de cumplir a través de transferencias condicionadas.

El caso es el siguiente: 35 alcaldes del estado de Hidalgo dirigieron una protesta contra el DPD en su estado, Abraham Mendoza Zenteno, por la lentitud con la que se estaban transfiriendo los recursos federales del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM). Además de poner a funcionar el aparato de relaciones intergubernamentales, la manifiesta ineficiencia de la solución federal¹²⁶ condujo a estos

¹²⁶ En reunión que sostuvieron con este funcionario federal y el secretario general de Gobierno de Hidalgo, Simón Vargas Aguilar, los alcaldes exigieron al gobernador Omar Fayad que exhorte, ante la Conferencia Nacional de Gobernadores, la pronta asignación de estos fondos, a menos de dos meses del final del año fiscal. Al recriminarle su falta de apoyo y asesoría, el DPD respondió “que su oficina sólo revisa quién sube información a las plataformas, pues el análisis técnico se hace a nivel central”. De la respuesta se puede inferir la poca destreza de este funcionario federal, pero también “la tardanza en los trámites, la burocracia y la falta de respuesta de los procesos que deben seguir”. *Criterio*, 4 de noviembre de 2019.

alcaldes a buscar rutas alternas para financiamientos internacionales emanados de fuentes público-privadas. Así, días antes se habían reunido con la Secretaría de Economía (en el área que retomó las tareas del extinto fideicomiso público ProMéxico) para explorar aquellas opciones de financiamiento para la generación de energía a partir de la recolección de basura y de paneles solares. Se trata de fondos a los que pueden tener acceso autoridades municipales en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, de las Naciones Unidas.¹²⁷ Esto demuestra que la capacidad financiera de las autoridades subnacionales no depende solamente de las capacidades personales de los delegados federales ni de la voluntad exclusiva de la Federación.

Adicionalmente, en su estado actual las administraciones locales y municipales tuvieron que darse cuenta de que ya no contarán con una lista de oficinas de enlace y de asesorías o de apoyo para muy distintas tareas, que hasta el sexenio anterior contaban con oficinas de enlace dispuestas en múltiples regiones del mundo. La mayoría de estas oficinas federales fueron canceladas o reducidas a su mínima expresión: Bancomext, ProMéxico, el Consejo de Promoción Turística.

Ahora corresponde a cada administración encontrar rutas para diversificar sus actividades. Fomentar participación público-privada; ampliar el espacio de la llamada “paradiplomacia”, con la que estados y municipios encuentran en las relaciones internacionales algunos espacios interesantes de desarrollo sin comprometer las competencias originarias, que, desde luego, son federales en materia de relaciones internacionales.

Pero no basta aludir a la flexibilidad de la caja de herramientas federales para permitir que estos reacomodos de oficinas en las entidades federativas puedan ofrecer espacios para las

¹²⁷ Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Localización de la Agenda 2030 en México*, México, Naciones Unidas, 2019, pp. 27-31, disponible en: <https://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesGobernabilidadDemocratica/PublicacionesPNUD%20final.pdf>.

entidades subnacionales. También se debe dejar claro que tendrían que plantearse ajustes legales a efecto de reorganizar estas modificaciones a la estructura administrativa federal. Primero, revisando los aspectos por modificar, y segundo, permitiendo a los estados plantear la destitución de aquellos superdelegados que desvirtúen principios básicos del pacto federal. Con aquellas dos medidas normativas se podría, al menos, avanzar hacia formas más sólidas de gobernanza territorial que incluyan a estos funcionarios federales recién nombrados.

II. LOS NUEVOS DPD ¿UNA REFORMA LEGAL PERFECTIBLE?

Aunque adelanté que no me parece que el esquema jurídico de estas nuevas delegaciones simplificadas signifique una contravención a la Constitución, valdría la pena cuestionar si haber dejado excluidos a estados y municipios de una facultad que no se entiende expresamente conferida a funcionarios federales específicos —como debiera emanar de una autorización constitucional, en su caso, a favor de la actual Secretaría de Bienestar— pudiera debilitar, jurídicamente, la solución implementada. Entonces, me permito enseguida hacer una descripción, indicativa, de cinco aspectos que deben atenderse en el esquema actual para que sea factible salir de la centralización que actualmente caracteriza a estas nuevas “superdelegaciones”.

- 1) *La concentración de funciones en la Secretaría de Bienestar (federal)*. La práctica que empezó a normalizarse desde el inicio de la administración del presidente López Obrador consistió en el impulso, dentro de cada una de las delegaciones federales, de los señalados Programas para el Desarrollo. De manera que las secretarías respectivas en cada entidad federativa han ido rediseñando sus convenios de “reasignación” de recursos afectados a cubrir

cada uno de los programas federales en las entidades, concentrando todas las actividades en el rubro de programas sociales.

A título de ejemplo, me referiré a la aplicación del programa de Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente en el territorio de la CDMX.¹²⁸ La intención de esos “convenios marco de cooperación” entre la Federación y entidades específicas se dirige a deslindar cuáles de los programas se proponen ser operados por una esfera competencial o por la otra, con mecanismos concretos de compensación presupuestal entre ambas esferas y dejando claro que las normas aplicables (en caso de que quienes ejecuten los programas sean autoridades locales) siguen siendo del ámbito federal. Tal como fue concebido, que queden ligados los programas respectivos a la Secretaría de Bienestar (federal), pero con operación de autoridades locales.

Las autoridades locales sólo gestionan, pero no conducen ni crean nada nuevo. Son ejecutoras de la voluntad federal, con la consiguiente disminución a su mínima expresión de la responsabilidad política local. De nuevo, el registro de la desconcentración administrativa que esparce la percepción de una autoridad federal todopoderosa.

- 2) *El peso sobredimensionado del coordinador nacional.* La autoterminación de las entidades cede a una coordinación nacional única donde los criterios de operatividad se diseñan desde el centro y donde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (también federal) puede confundirse con la tarea de fiel de la balanza que perenniza una suerte de relación de supraordinación *de facto*. Cada uno de los 32 gobernadores se ve compelido a gastar fondos (federales y/o

¹²⁸ Convenio Específico de Coordinación en materia de reasignación de recursos federales, que celebran la Secretaría de Bienestar y la Ciudad de México para la operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, *cit.*

propios) para alcanzar un fin prediseñado desde el ámbito federal, con indicadores generales que tal vez no sean los que se pudieran preferir si las políticas fueran diseñadas desde cada estado y vinculando para ello a oficinas locales específicas, pero conservando siempre el carácter de erogaciones federales. Pues bien, como ya afirmé, nada es más inexacto. El superdelegado no le marca pautas al gobernador. Quien no lo ha entendido así debe tener cuidado, ya que está extralimitando sus funciones.

- 3) *El registro pormenorizado de beneficiarios-electores en un censo nacional.* La coordinación nacional para la implementación de estos programas sociales federales se relaciona directamente con un propósito electoral de registro de todos los beneficiarios de los mismos, efectuado por autoridades locales (incluidas las que tuvieran colores partidistas distintos a los del presidente) pero que, según los criterios antes mencionados, ven condicionados los montos para programas sociales a la conformación de un padrón nacional a cargo de 18 mil Servidores de la Nación.¹²⁹ Estos Servidores fueron sancionados en diciembre de 2019, en primera instancia, por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por ejercer promoción indebida de la imagen del presidente de la República.

Urdir una red territorial puede seguir nutriendo uno de los capitales más rentables, y clave para entender los orígenes del triunfo electoral del actual presidente de la República desde que fue electo jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal, en el 2000. Y se prolonga en el tiempo, de cara a los subsecuentes comicios federales. Si se analiza el potencial político de estas oficinas federales en cada entidad federativa, el partido oficial cuenta con

¹²⁹ El levantamiento del Censo del Bienestar fue llevado a cabo por los 18 mil Servidores de la Nación que, en cuatro meses, fueron casa por casa preguntando las necesidades de cada familia para irles asignando un programa social. Inició en octubre de 2018 y quedó listo en mayo de 2019.

este entramado administrativo para recabar y tener actualizados los datos personales de beneficiarios que, una vez que lo son, se convierten en potenciales electores, tanto en elecciones federales como en comicios locales y municipales. Si esta es la tarea que el presidente encomienda a los superdelegados en las muy esporádicas reuniones que tiene con ellos, creo que también se está desperdiciando la oportunidad de darle un uso federal al cargo.

- 4) *La creación de rutas alternas o paralelas a los programas “del pasado”*. Una de las estrategias de comunicación que más ha utilizado el presidente López Obrador ha sido desmarcarse de los gobiernos “del pasado”, anunciando que a ningún esfuerzo pretérito se le dará continuidad. Esto implica que el propósito central de los nuevos programas federales, prioritarios en los estados —que podrían ampliarse—, borraría de un plumazo la agenda administrativa de anteriores administraciones federales, sin pedir opinión a los estados. En donde no se cancela, el cambio de prioridades la vuelve irrelevante al privarla de recursos.

Pongamos el ejemplo de la virtual desaparición del Fondo de Desastres Naturales (Fonden). Ese programa seguía existiendo en 2019, con responsables administrativos, pero sin presupuesto. Como muestra, durante la temporada de incendios forestales ni los estados recibieron fondos ni la Federación puso a disposición personal para contener estos desastres naturales. A cambio, se crearon fondos federales que apuntan a objetivos distintos, que, a partir del 2019, serían reconocidos y reconocibles por sus beneficiarios como instruidos por el presidente de la República.

Se hace manifiesto que la solución de un problema colectivo —en este caso, un desastre natural— podría dejar de ser visto como una preocupación federal para corregir el estado de vulnerabilidad de un grupo de habitantes de determinado territorio para convertirse en la dotación de un beneficio concreto a personas —léase,

electores—. En particular: “dime cuánto vale tu parcela quemada y yo te la pagaré”. De suerte que esos beneficiarios reconozcan que la necesidad fue cubierta de forma directa por un vínculo que propició el titular del Ejecutivo federal al ofrecer estos apoyos. Como si controlar incendios forestales no fuera una actividad que debiera atenderse de forma prioritaria desde cualquier esfera gubernamental.

Como resultado, dejó de haber recursos para contratar equipos y brigadas para combatir un fenómeno natural (inundación terremoto, erupción volcánica). Lo que sí se dispuso fue de recursos federales para indemnizar a los pobladores que hubieran sufrido las consecuencias de “emergencias sociales o naturales”, donde, desde ahora, deberán encuadrarse tales desastres naturales. Se tuvieron más campos en cenizas, pero también más beneficiarios económicos, recibiendo apoyos modestos, pero constantes y sonantes “sin intermediarios”, que estos ciudadanos en desgracia podían recibir a través de instrumentos bancarios.¹³⁰ Como vemos, si sirve para estos propósitos, los usos clientelares del pasado tampoco se están modificando.

- 5) *El rechazo al uso de tecnología.* La estrategia digital federal se ha centrado en aspectos superficiales (como el fomento del pago bancario generalizado y la disminución del pago en efectivo para evitar la informalidad y aumentar la recaudación). Sin embargo, muchas de las oficinas sufrieron recortes considerables en el uso de recursos informáticos, aplicables, sobre todo, a cuestiones de trámite. Los delegados federales en cada estado deberían estar detectando mejores opciones para aprovechar las capacidades de

¹³⁰ La Secretaría de Bienestar, citando el oficio de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria Conamer/19/0807/ del 4 de marzo de 2019, véase en Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos del Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural de la Secretaría de Bienestar para el Ejercicio Fiscal 2019, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de marzo de 2019.

cada administración local, para ponerlas en sintonía con las oficinas federales a través de medios tecnológicos que permitan atender los problemas sin necesidad de contar con personal a su cargo para atender las necesidades administrativas de los gobernados de un estado.

III. ¿Y SI SE ATRIBUYE RESPONSABILIDAD POLÍTICA A LOS DPD?

Si se asume que el replanteamiento del esquema simplificado de delegados federales en los estados pudiera invertirse, a efecto que, en su determinación, intervinieran los estados, podremos empezar a replantear la manera como se pueden repartir las cargas entre esferas de gobierno. Y para ello volvemos a la caja de herramientas federales. Es posible, entonces, que una de las formas de hacer funcionar la herramienta sea creando mecanismos con los que estados y municipios puedan responsabilizar a los superdelegados y, en un extremo, hacerlos dimitir.

Ahondando la iniciativa exclusiva con la que goza la Secretaría de Bienestar para impulsar y determinar la implementación de políticas encargadas a sus DPD a nivel subnacional, el texto original de la LOAPF había dispuesto, en su artículo 32, fracción IV (derogado el 28 de diciembre de 1994), que correspondía a la entonces Secretaría de Desarrollo Social “elaborar los programas ... que señale el Ejecutivo federal *tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen ... los gobiernos estatales y municipales*” (énfasis añadido). De esta intención inicial de la ley, de escuchar a estados y municipios —lo cual puede integrarse de lleno en la noción de *gobernanza territorial*—, no queda nada en el texto reformulado del artículo 32 (primero en 1994 y luego en el 2018), con lo que hoy resulta paradójico advertir que el centralismo impulsado por el presidente López Obrador pudiera resultar, a la postre, más intenso que el que fraguó el presidente Salinas.

Por otro lado, el defecto que implica la falta de atribuciones específicas a la Secretaría de Bienestar quedaría subsanado con la necesaria delegación que debiera quedar especificada en el texto constitucional. Sobre todo si lo que se pretende es que estos nuevos funcionarios federales se pongan a trabajar, a efecto de que los actores que sí tienen competencias las ejerzan, tal como lo mandata el artículo 124, precitado, de nuestra carta federal.

Lo cierto es que, del análisis de las decisiones gubernamentales recientemente emprendidas en los estados, se advierte que no va a depender de estos delegados de Programas que se aumenten las responsabilidades de las autoridades locales, de manera que las autoridades federales puedan ir cediendo espacio a las de proximidad. Más bien, al contrario, parece que las sospechas de actuar en único interés de la Federación y en detrimento de las entidades federativas se afirma con mayor certeza,¹³¹ pues se están perennizando los desincentivos que impiden a los estados asumir mayores competencias frente a la centralidad federal.

La ineficiencia administrativa que significa contar con una sola oficina de trámites para todas las competencias federales que se deben ejercer en cada estado de la República genera, además, consecuencias que ya se empezaron a ver al final del primer año del nuevo gobierno. Esto es, que si el presupuesto asignado a los estados no es erogado antes del final del año fiscal —así sea porque no se hicieron los ajustes legales pertinentes para permitir que determinados recursos federales se destinen a

¹³¹ Retomo esta afirmación de los atentos comentarios de camaradas profesores de la Universidad de Querétaro (UAQ) a la ponencia que presenté en el 2o. Congreso Nacional de Derecho Constitucional y Gobierno “Constitución y gobernabilidad” el 11 de octubre de 2019, coorganizado por esa universidad local y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en la sede de la UAQ. Señalando que lo más notorio con el cambio del esquema administrativo con estas nuevas delegaciones ha sido el estancamiento de numerosos trámites federales, “Los superdelegados, ¿hasta dónde estirar la herramienta federal?”. Las ideas expuestas en ese coloquio forman parte del hilo argumentativo del presente documento.

dichas entidades—, los estados tienen la obligación de restituir los fondos en cuestión a la Federación.¹³²

Lo que está pasando en los estados de la República mexicana parece situarse en una dirección contraria a lo ocurrido en años anteriores en países federales como Canadá o Australia, donde el nivel nacional enviaba cada vez menos fondos públicos a los estados, disminuyendo las modalidades para ejercer control gubernamental federal y optando, en cambio, a favor de descentralizar un mayor número de atribuciones.¹³³ Algunos incluso llevan años afirmando que los días del control absoluto de las instancias centrales de gobierno están contados.¹³⁴ Al menos es este el efecto que se debiera generar en los regímenes federales que buscan redistribuir las cargas y dejar a las entidades territoriales mayores márgenes de actuación.

Derivado de la necesidad de reconocer a los responsables en el territorio, valdría la pena explorar la implementación de mecanismos de responsabilidad política para los superdelegados. De suerte que, en cada periodo ordinario de sesiones de las legislaturas locales, un tercio de los diputados que conforman el Congreso

¹³² “Estamos en espera que la Secretaría de Bienestar [federal] atienda los 24 proyectos que son indispensables en nuestro municipio, como agua potable y energía eléctrica ... Lamentablemente, se modificaron las reglas de operación, pero no cambiaron la ley hacendaria y las que emanan, como la de la fiscalía, la auditoría, la contraloría. La ley es muy clara[:] si nosotros no tenemos el presupuesto ejercido el 31 de diciembre, debemos regresarlo a la Federación, y no estamos dispuestos a dejar ni un peso”, declaraciones del presidente municipal de Santiago de Anaya, Hidalgo, Jorge Aldana Camargo, *Criterio*, 4 de noviembre de 2019.

¹³³ Simeon, R. y Cameron, D., “Intergovernmental Relations and Democracy: An Oxymoron if there was Ever One”, en Bakvis, H. y Skogstad, G. (eds.), *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness and Legitimacy*, Oxford University Press, 2002; Painter, J., “Multi-Level Governance and the Emergence of Collaborative Federal Institutions in Australia”, *Policy and Politics*, vol. 29, núm. 2, pp. 137-150.

¹³⁴ Hooghe, L. y Marks, G., “Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance”, *American Political Science Review*, vol. 97, núm. 2, 2003, pp. 223-243.

local pudiera elevar, por ejemplo, ante alguna de las comisiones del Senado (como la de Gobernación), una moción de destitución contra aquellos DPD cuyos actos puedan demostrarse contrarios a los intereses del estado donde fueron designados. Sin mayor trámite y en una votación perentoria (de dos a cuatro semanas después de presentada la moción), el voto mayoritario de la Comisión respectiva del Senado conduciría a la destitución inmediata. De esta manera, el efecto no sería sólo que el presidente de la República reconsiderara el perfil designado, nombrando a alguien más; permitiría, además, contar con un correctivo para prevenir actos negligentes de estos DPD. Aunque, también, una prevención contra las instrucciones contrarias a los intereses locales que habrían sido enviadas por el Ejecutivo federal para ser cumplidas por estos subordinados sin ninguna consecuencia política de por medio. El mecanismo ofrecería, indirectamente, la posibilidad de llevar un registro de las actuaciones impopulares de los designados, y permitiendo, asimismo, someter al arbitraje del Senado las posibles diferencias partidistas entre la dirigencia central del partido del presidente y las 32 dirigencias partidistas estatales.

Cabe mencionar, para finalizar, que si un mecanismo de responsabilidad política de esta naturaleza se pusiera en marcha, ni siquiera tendría que implicar reformas legales (por ejemplo, a la LOAPF), pues se trataría exclusivamente de modalidades con las que nuestra caja de herramientas federales podría encontrar mejores equilibrios, en este caso, dentro del Senado. Y porque se trataría de medidas políticas, bastaría con que fueran respetadas por el Ejecutivo al momento en que la moción fuera votada por los senadores; a la manera de una indicación política que hay que honrar.

CONCLUSIONES

La reducción a su mínima expresión de delegaciones federales en los estados de la República ofrece resultados muy poco alentadores a un año de su implementación. Aunque la caja de herramientas del federalismo podría permitir una armonización más efectiva del reparto de competencias y recursos en el territorio, partiendo de estructuras burocráticas simplificadas, el sistema presidencial mexicano no ha logrado separarse, al menos desde hace 30 años, de la estrategia de utilizar programas sociales federales con fines de control partidista y clientelar en los estados. En su estado actual, todo parece indicar que estos “superdelegados” reducen su actuación a construir el capital político del partido del presidente de la República.

La gran transformación anunciada por el presidente López Obrador al llegar a la jefatura del Ejecutivo en 2018 parece que no pretende ser aplicada a la forma de asignar los beneficios sociales en el territorio. Si no se cambia de criterio, lo único que se seguirá fomentando es la pereza fiscal de entidades que mantienen incentivos para seguir siendo pobres como condición para recibir mayores participaciones de la Federación.

El principal efecto que se está gestando es que en vez de emplear su potencial para disminuir las disparidades económicas y asignar responsabilidades con criterios de subsidiariedad, la manipulación del presidencialismo mexicano podría seguir encarnando la principal causa del centralismo imperante, que se acrecienta cada vez más. Por estas y otras razones que se expusieron en este trabajo, el esquema reformulado plantea una abierta contravención con los propósitos de los federalismos contemporáneos.

Que nuestro régimen federal observe una tendencia centralizadora que parece irreversible ha propiciado la implantación de

unidades subnacionales que encuentran cada vez más incentivos para la inacción. Se han acostumbrado a tomar decisiones locales sin ninguna responsabilidad política, como el sobreendeudamiento de las primeras dos décadas del siglo XXI (por fin acotadas con la Ley General de Contabilidad Gubernamental, en el 2008, y por la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, de 2016).¹³⁵ Referido esto a los elementos que acabo de exponer, el mero rediseño de estas delegaciones simplificadas no parece ser una ruta para responsabilizar a cada tomador de decisiones en su respectiva esfera de competencia.

Ahora bien, nadie puede negar que se requerían ajustes. Aunque no siempre tengan que referir a reformas legales. La necesaria reducción del personal federal en los estados debiera obedecer a muchas otras razones, que son, las que considero, tendrá que atender el gobierno federal que entró en funciones el 1o. de diciembre de 2018, pero en acuerdo con los gobiernos estatales, si lo que se pretende promover, tanto en la Federación como en los estados, son mejores modalidades de distribución de recursos y competencias a lo largo y ancho del territorio nacional, que conduzcan una mejor rendición de cuentas a la conformación de gobiernos abiertos y responsables.

El balance está a la vista: se ha decidido suprimir 2,300 delegaciones federales. Correlativamente, se implantó esta nueva estructura paralela de los DPD en cada una de las 32 capitales estatales para facilitarle a la Secretaría de Bienestar el funcionamiento de sus programas sociales.

A reserva de los litigios que al respecto resuelva nuestra SCJN, el cambio de organización que aquí se analizó no parece ser inconstitucional. Como hemos visto, los arreglos territoriales que entrañan los superdelegados tienen un registro que no pasa de la desconcentración administrativa. Así, interesan a la materia federal porque, vistos bajo ciertos contenidos, podrían encontrar

¹³⁵ Mendoza Velázquez, A. (ed.), “Introducción”, *Los incentivos perversos del federalismo fiscal mexicano: la necesidad de un nuevo modelo*, México, FCE, 2018.

sustento en las *relaciones intergubernamentales*. Por su parte, en lo sustantivo, el nuevo esquema no altera, por su sola aparición, las atribuciones federales y subnacionales existentes en la Constitución y en las leyes, tal como las conocíamos hasta ahora. Digamos que el principal atentado al federalismo —que está latente— no implicaría tanto erigirse como mecanismo clientelar; su mayor riesgo sería, más bien, que denota tendencias marcadas a la ineficiencia administrativa.

Y dado que es el aspecto que hasta ahora más se escucha entre las pocas opiniones que se han emitido al respecto, para concluir, voy a enunciar otros efectos que se pueden desprender de esta reasignación de tareas a favor de estos emisarios personales del presidente de la República en los estados. Para dejar claro aspectos que, desde mi perspectiva, se deben considerar si de lo que se trata es de abonar a una transformación verdadera de los esquemas de control del territorio a través de las herramientas federales que permitan transitar a formas más responsables de gobernanza territorial.

*

Aunque el presente estudio fue orientado como parte de la caja de herramientas que debiera encarnar todo régimen federal, empecé este trabajo citando una carta de Napoleón Bonaparte, que no es, ni de lejos, el mejor referente para un estudio relacionado con cuestiones federales. Lo expuse porque el principal señalamiento que puedo hacer sobre el esquema estudiado de los “superdelegados” es que debemos evitar sobresaltos para atribuir su justa medida a los cargos públicos así rediseñados, como parte de una reorganización de las funciones del Estado que se limitan a tareas importantes, pero sin peso constitucional, pues estos delegados son producto de un mero acto de desconcentración administrativa.

La alusión a Bonaparte viene a cuento porque los franceses fueron precursores de la invención de una administración pública profesional como disciplina emanada del Siglo de las Luces y de su producto más acabado: la Revolución de 1789. Uno de los

más notables constitucionalistas franceses de la primera mitad del siglo XX, Marcel Waline, afirmaría, al referirse al preámbulo de la Constitución de 1791, que si se miraba desde la perspectiva del Estado para que una revolución (como la francesa) pudiera ser considerada con ese carácter, tuvo que generar la cancelación definitiva de prácticas y postulados que, a partir de ese momento, debían desaparecer y no dejar rastro. Fue el caso del Antiguo Régimen monárquico.

Para pensar en la magnitud de una transformación semejante, “creeríamos escuchar el estruendo de un viento capaz de levantar las raíces de los robles”.¹³⁶ Como vimos, para poder enfilarse el nuevo diseño hacia un enfoque de responsabilidad con el que ahora no cuenta, propusimos que los congresos locales puedan disponer de la facultad de activar una moción de destitución para que, en comisiones del Senado, pueda plantearse (en un plazo perentorio) la remoción de un superdelegado que cometa atentados contra el pacto federal; o sea, contra los intereses del estado donde fue designado.

Es entonces que, a partir de mecanismos concretos, los arreglos entre Federación y entidades federativas podrán ir avanzando hacia el ajuste de responsabilidades de unos y otros. No bastan anuncios grandilocuentes de hechos consumados a través de reformas legales si no vienen aparejados de decisiones para permitir que los problemas que requieren ser tratados en la cercanía se resuelvan ahí. Las verdaderas transformaciones implican resultados que deben ser evidentes para todos, y perdurar. Pero para ello necesitan mínimos de claridad.

El presente trabajo buscó desentrañar la posible utilidad que podrían tener los llamados “superdelegados” de programas sociales en las entidades federativas de México, como una de las propuestas más visibles de la llamada “Cuarta Transformación” del presidente López Obrador.

¹³⁶ “On crois y entendre le vent qui déracine les chênes”, Waline, M., *L'individualisme et le droit*, París, 1943, citado por Chevalier, J. J., *Histoire des régimes politiques de la France, de 1789 à 1958*, París, Dalloz, 2009, p. 28.

CONCLUSIONES

113

Como vimos, a un año de su puesta en funcionamiento, las nuevas oficinas simplificadas distan, en su totalidad, de honrar la promesa de cambios copernicanos que escuchamos desde las campañas presidenciales del 2018. Sólo si asumen su carácter desconcentrado —que no tiene por qué competir ni reñir con la potestad de los representantes electos por vía democrática— se podrá lograr un esquema de cooperación útil desde el punto de vista aquí analizado, de las relaciones intergubernamentales y del federalismo de integración que rige, o debiera regir, en nuestro país. No es necesario regular su actuación; la única apuesta que vale la pena es que puedan erigirse en facilitadores de una ampliación de competencias locales. Por ahí podría dar inicio la verdadera transformación de nuestro régimen federal.

BIBLIOGRAFÍA

- ARCHICK, K., “The European Union: Current Challenges and Future Prospects”, *Congressional Research Service Report*, 21 de junio de 2016, disponible en: <https://srsu.ru/sbornik-statey/pdf/R44249.pdf>.
- ARROYO GIL, A., *El federalismo alemán en la encrucijada*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.
- AUCOC, L., “Introduction à l’étude du droit administratif”, París, 1865.
- AYELET, B., “Europe of the Regions and the Problem of Boundaries in Liberal Democratic Theory”, *Journal of Political Ideologies*, vol. 17, núm. 1, 2012.
- BACA RIVERO, J., “Empresa pública; desconcentración”, *Revista de Administración Pública*, núm. 67-68.
- BARAJAS MARTÍNEZ, G., “Prospera, programa de inclusión social: ¿una nueva estrategia de atención a la pobreza en México?”, *Gestión y Estrategia*, núm. 60, julio de 2016.
- CABRERO MENDOZA, E., “Descentralización y desarrollo local: ¿procesos paralelos o procesos convergentes?”, en TAMAYO FLORES, R. y HERNÁNDEZ TRILLO, F. (eds.), *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: cómo y hacia dónde vamos*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2004.
- CARPISO, J., “Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 115, 2006.
- CARPISO, J., *El presidencialismo mexicano*, México, FCE, 1977.
- CASTELLS, M. y GODARD, F., *Monopolville: l’entreprise, l’état, l’urbain*, París, Mouton, 1974.

- CASTRO LOZANO, J. D., *Apuntes constitucionales*, México, FCE, 2012.
- CHEVALIER, J. J., *Histoire des régimes politiques de la France, de 1789 à 1958*, París, Dalloz, 2009.
- DARVICHE, M. S. y GENIEYS, W. (eds.), *Multinational State Building: Considering and Continuing the Work of Juan Linz*, París, Pôle Sud, 2008.
- DREYFUS, F. y EMERI, C. (eds.), *Science politique de l'administration: une approche comparative*, París, Economica, 2006.
- DUNCAN, S. y GOODWIN, M., *The Local State and Uneven Development*, Cambridge, Polity Press, 1988.
- DURAN, P. y THOENIG, J. C., "L'état et la gestión publique territoriale", *RFSF*, núm. 4, 1996.
- ELAZAR, D. J., *Exploring Federalism*, University of Alabama Press, 1987.
- EPSTEIN, R., "Après la territorialisation, le gouvernement à distance", en VANIER, M. (ed.), *Territoires, territorialité, territorialisation*, Rennes, PUR, 2009.
- FERRANTI, D. et al., *How to Improve Governance: A New Framework for Analysis and Action*, Washington, Brookings Institution Press, 2009.
- FOURQUET, J., *L'archipel français: naissance d'une nation multiple et divisée, où allons-nous?*, París, Seuil, 2019.
- GILBERT, G. y THOENIG, J. C., "Les cofinancements publics: des pratiques aux rationalités", *Revue d'Economie Financière*, núm. 51, 1999.
- GODARD, O., "Les controverses climatiques en France: la logique du trouble", en ZACCAI, E. et al. (dirs.), *Controverses climatiques, sciences et politique*, París, Presses de Sciences Po, 2012.
- GONZÁLEZ PEDRERO, E., *La cuerda floja*, México, FCE, 1982.
- GONZÁLEZ PEDRERO, E., *La cuerda tensa*, México, FCE, 2006.
- GRODZINS, M., "A New View of Government in the United States", en ELAZAR, D. (ed.), *The American System*, Nuevo Brunswick, Transaction, 1966.

- HEVIA DE LA JARA, F., “De Progresos a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox”, *Revista Sociológica*, vol. 24, núm. 70, 2009.
- HOOGHE, L. y MARKS, G., “Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance”, *American Political Science Review*, vol. 97, núm. 2, 2003.
- KADA, N. (ed.), *Les tabous de la décentralisation*, París, Berger-Levrault, 2016.
- KINCAID, J., “Comparative Observations”, en KINCAID J. y TARR, A. (eds.), *Constitutional Origins, Structure and Change in Federal Countries*, Montreal, McGill-Queen’s University Press, 2005.
- KLAUS-JÜRGEN, N., “Trascending the National/Asserting the National: How Stateless Nations like Scotland, Wales and Catalonia React to European Integration”, *Australian Journal of Politics & History*, vol. 50, núm. 1, 2004.
- LACOSTE, Y., “De la géopolitique aux paysages”, *Dictionnaire de la géographie*, París, Armand Colin, 2003.
- LACOSTE, Y., *Géopolitique des régions françaises*, 3 t., 1995.
- LACOSTE, Y., *La géographie, ça sert d’abord à faire la guerre*, 1976.
- LANGSTON, J. K., *Democratization and Authoritarian Party Survival*, Oxford University Press, 2017.
- LARANGÉ, A., *La déconcentration*, París, LGDJ, 2000.
- LE GALÈS, P., “Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine”, *RFSP* vol. 45, 1995.
- LE ROY, K. y SAUNDERS, Ch. (eds.), *Legislative, Executive and Judicial Governance in Federal Countries*, Montreal, McGill University Press, 2006.
- LOAEZA, S., *El apetito y las oportunidades del triunfo*, México, El Colegio de México, 2010.
- LOAEZA, S. y PRUD’HOMME, J. F. (eds.), *Los grandes problemas de México: instituciones y procesos políticos*, México, El Colegio de México, 2010.

- MARTÍNEZ ASSAD, Carlos, *El laboratorio de la Revolución: el Tabasco garridista*, México, Siglo XXI, 1987.
- MENDOZA VELÁZQUEZ, A. (ed.), “Introducción”, *Los incentivos perversos del federalismo fiscal mexicano: la necesidad de un nuevo modelo*, México, FCE, 2018.
- MERINO, M., “Nuevo federalismo, nuevos conflictos”, en LOAEZA, S. y PRUD’HOMME, J. F. (eds.), *Los grandes problemas de México: instituciones y procesos políticos*, México, El Colegio de México, 2010.
- NOGUEIRA ALCALÁ, H., “La tipología de gobiernos presidencialistas de América Latina y gobiernos semipresidenciales en Europa”, *Estudios Constitucionales*, vol. 15, núm. 2, 2017.
- OCAMPO, J. A., “Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización”, *Nueva Sociedad*, núm. 201, 2008.
- PAGE, E. y GOLDSMITH, M. (eds.), *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of Western European Unitary States*, California, Sage, 1987.
- PAINTER, J., “Multi-Level Governance and the Emergence of Collaborative Federal Institutions in Australia”, *Policy and Politics*, vol. 29, núm. 2.
- PALERMO, F. y KOSSLER, K., *Comparative Federalism: Constitutional Arrangements and Case Law*, Londres, Hart Publishing, 2017.
- PALERMO, F., “Federalism, Constitutionalism and Conflict Management”, en BÜHLER, H. et al. (eds.), *Federalism and Conflict Management. International Munich Federalism Days 2017*, Múnich, Hans Siedel Foundation, 2018.
- PASQUIER, R., *Le pouvoir regional: mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, París, Presses de Sciences Po, 2012.
- PETERS, B. G. y PIERRE, J., “Developments in Intergovernmental Relations: Towards Multi-Level Governance”, *Policy and Politics*, núm. 29, 2001.
- POIRIER, J. y SAUNDERS, Ch., “Comparing Intergovernmental Relations in Federal Systems: An Introduction”, en POIRIER,

- J. et al. (eds.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems*, Oxford University Press.
- POPARTAN, L. A. y SOLORIO SANDOVAL, I., “Las regiones en la Unión Europea, procesos y paradigmas”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 99, 2012.
- REGOURD, S., “La génétique de la décentralisation: tabous, métaphores et autres occultations”, en KADA, N. (ed.), *Les tabous de la décentralisation*, París, Berger-Levrault, 2016.
- SANAHUJA, J. A., “La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa”, *Anuario CEIPA 2018-2019*.
- SAUNDERS, CH., “Preface”, en LE ROY, K. y SAUNDERS, Ch. (eds.), *Legislative, Executive and Judicial Governance in Federal Countries*, Montreal, McGill University Press, 2006.
- SBRAGIA, A. M., “American Federalism and Intergovernmental Relations”, en RHODES, R. A. et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, 2006.
- SCHÜTZE, R., *From Dual to Cooperative Federalism: The Changing Structure of European Law*, Oxford University Press, 2009.
- SERNA DE LA GARZA, José María, *El sistema federal mexicano: trayectoria y características*, México, INHERM-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- SIMEON, R. y CAMERON, D., “Intergovernmental Relations and Democracy: An Oxymoron if there was Ever One”, en BAKVIS, H. y SKOGSTAD, G. (eds.), *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness and Legitimacy*, Oxford University Press, 2002.
- STEINER, E. E., “A Progressive Creed: The Experimental Federalism of Justice Brandeis”, *Yale Law & Policy Review*, vol. 2, núm. 1, 1983.
- STROKER, G., “Comparative Local Governance”, en RHODES, R. A. et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, 2006.
- STROKER, G., “Intergovernmental Relations”, *Public Administration*, vol. 73, núm. 1, 1995.

- SUBRA, P., *Géopolitique locale: territoires, acteurs, conflits*, París, Armand Colin, 2016.
- THOENIG, J. C., *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962–2008)*, París, Presses Universitaires de France.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *L'Ancien Régime et la Révolution*, París, Gallimard, 1952.
- VERMEULE, A. y SUNSTEIN, C., “The Morality of Administrative Law”, *Harvard Law Review*, núm. 131, 2018.
- VILLALPANDO ROJAS, A., *200 años de vida política partidaria en México*.

Los “superdelegados” y la caja de herramientas federales. Una aproximación a la luz de las relaciones intergubernamentales, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se publicó en versión digital el 11 de diciembre de 2020. En su composición tipográfica se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos.

El federalismo mexicano vive un largo proceso centralizador que no deja de acentuarse. Esta obra explora cómo la proliferación de delegaciones federales en las capitales de los estados de la República (desde los años setenta) creó espacios de opacidad para el Ejecutivo Federal. Para corregirlo, la nueva administración federal anunció, en 2018, la reducción de esas oficinas a su mínima expresión. Se designaba, en cambio, un equipo exiguo encabezado por delegados de programas para el desarrollo (que la prensa llamó "superdelegados"). Carentes de responsabilidad política a nivel local, estos emisarios del presidente fungieron como piezas de una maquinaria electoral, más que de la gestión de la administración federal en los estados. Su diseño institucional centralizador desaprovechó la oportunidad de sumarse a los mecanismos formales e informales de todo federalismo; esas *cajas de herramientas* con las que podría operarse un mejor reparto de competencias en un sentido horizontal y no-jerárquico. La presencia de estos funcionarios dirige las relaciones intergubernamentales de México a la perennización de un federalismo disfuncional.

