

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.