

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.