

## 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.<sup>62</sup> 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.<sup>63</sup> Y es en esas tareas integradoras que los superdelegados podrían participar; cooperando con los entes subnacionales.

---

<sup>62</sup> 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.

<sup>63</sup> 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,<sup>64</sup> 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”.<sup>65</sup> 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.

<sup>64</sup> 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.

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

ción electoral,<sup>66</sup> 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.<sup>67</sup> 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

---

<sup>66</sup> 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.

<sup>67</sup> 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.<sup>68</sup> 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

---

<sup>68</sup> 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.<sup>69</sup>

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-

---

<sup>69</sup> 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 Angel 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,<sup>70</sup> 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.<sup>71</sup> Fue bajo aquel cambio de estrategia gubernamental que el primero de los gobiernos que

---

<sup>70</sup> 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.

<sup>71</sup> 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.<sup>72</sup>

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

---

<sup>72</sup> 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.<sup>73</sup> 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,<sup>74</sup> 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

---

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

<sup>74</sup> 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.<sup>75</sup> 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.<sup>76</sup>

---

<sup>75</sup> “[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).

<sup>76</sup> 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-nación<sup>77</sup> y de la garantía de igualdad en el territorio.<sup>78</sup> Entonces, el elemento que fungió como componente unificador fue la centralización administrativa.<sup>79</sup>

---

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](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/392494/ACUERDO_Sist_de_Inform_Social_Integral_y_emiten_Lineam.pdf).

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

<sup>78</sup> 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.

<sup>79</sup> 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”.<sup>80</sup> 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

---

<sup>80</sup> 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.<sup>81</sup>

Como vimos, las delegaciones federales, así simplificadas, están llamadas a coordinarse bajo el impulso unipersonal de cada DPD<sup>82</sup> 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),<sup>83</sup> formando parte del sector centralizado del gobierno federal y siendo cada uno de esos delegados designados por el

---

<sup>81</sup> 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).

<sup>82</sup> 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.

<sup>83</sup> 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](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.<sup>84</sup> 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-

---

<sup>84</sup> 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.<sup>85</sup> 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.<sup>86</sup>

#### 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

---

<sup>85</sup> 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](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5548010&fecha=11/01/2019).

<sup>86</sup> Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Integracion\\_Padrones\\_SI.pdf](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.<sup>87</sup> Éstas implicaban

---

<sup>87</sup> 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.<sup>88</sup>

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-assignación” 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 Coahuila de Zaragoza, 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).

<sup>88</sup> 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.<sup>89</sup> 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—,

---

<sup>89</sup> 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](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.<sup>90</sup> 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.<sup>91</sup> 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.

---

<sup>90</sup> 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.

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