

CAPÍTULO IV

PRINCIPALES RIESGOS A LA VISTA

I. PERENNIZAR LA CENTRALIZACIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. NO LOGRAR EXTIRPAR LA INEFICIENCIA DEL PASADO

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

Los temidos en un inicio como actores

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

...

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¿A partir del lunes?

“A partir del lunes”, aseguró.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

...

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

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

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

...

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. ABONAR A LA IRRESPONSABILIDAD LOCAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

...

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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