

## CAPÍTULO V

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

#### I. UN INCENTIVO PARA EL DESPERTAR DE LOS GOBIERNOS LOCALES

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

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

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

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

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

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

El caso es el siguiente: 35 alcaldes del estado de Hidalgo dirigieron una protesta contra el DPD en su estado, Abraham Mendoza Zenteno, por la lentitud con la que se estaban transfiriendo los recursos federales del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM). Además de poner a funcionar el aparato de relaciones intergubernamentales, la manifiesta ineficiencia de la solución federal<sup>126</sup> condujo a estos

---

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

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

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

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

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

---

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

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

## II. LOS NUEVOS DPD ¿UNA REFORMA LEGAL PERFECTIBLE?

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

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

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

A título de ejemplo, me referiré a la aplicación del programa de Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente en el territorio de la CDMX.<sup>128</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 o por la otra, con mecanismos concretos de compensación presupuestal entre ambas esferas y dejando claro que las normas aplicables (en caso de que quienes ejecuten los programas sean autoridades locales) siguen siendo del ámbito federal. Tal como fue concebido, que queden ligados los programas respectivos a la Secretaría de Bienestar (federal), pero con operación de autoridades locales.

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

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

---

<sup>128</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, *cit.*

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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



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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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