

Brújula

CIUDADANA

NUEVA ÉPOCA

Agosto 2018

EL RUMBO DEL FEDERALISMO Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA



1. Evolución del federalismo y los retos para el cambio
2. Perspectiva regional del federalismo y la descentralización



BRÚJULA CIUDADANA,

Año 10, Número 101, agosto 2018, es una publicación electrónica mensual editada por Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A.C., Tepic 83, Colonia Roma Sur, Del. Cuauhtémoc, Ciudad de México, C.P. 06760, Tel. (55) 55141072,

www.iniciativaciudadana.org.mx/brujulaciudadana
Editor responsable: Elio Villaseñor Gómez.
Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2017-080214424300-203, ISSN 2594 0996, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Respo sable de la última actualización de este Número, Editora de la revista, Delmy Xiomara Peraza Torres, Tepic 83, Colonia Roma Sur, Del. Cuauhtémoc, Ciudad de México, C.P. 06760, fecha de última modificación, 29 de agosto de 2018.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. El material de esta publicación puede ser mencionado o reproducido siempre y cuando se cite la fuente.

CONTENIDO

EL FEDERALISMO Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

-
- 01 Presentación
Elio Villaseñor Gómez
-
- 1) EVOLUCIÓN DEL FEDERALISMO Y LOS RETOS PARA EL CAMBIO
-
- 05 De las satrapías y el federalismo
Alberto Díaz Cayeros
-
- 13 Interlocución concentrada, ¿evolución o regresión?
Enrique Figueras
-
- 20 Superdelegados, democracia subnacional y participación ciudadana
Alberto Olvera
-
- 2) PERSPECTIVA REGIONAL DEL FEDERALISMO Y LA DESCENTRALIZACIÓN
-
- 26 Chihuahua: entre dos federalismos
Víctor M. Quintana S.
-
- 31 La Ciudad de México frente al nuevo federalismo
Clara Jusidman
-
- 36 Naturaleza política del pacto federal y la soberanía de los estados
Carlos Ramiro Ruiz Moreno
-
- 46 Federalismo, desarrollo social y desigualdad
Guillermo Cejudo
-
- 50 Mapeo de la descentralización propuesta por el gobierno electo
Francisco Alvarado
-
- 58 ESCAPARATE CIUDADANO
-

PRESENTACIÓN

Elio Villaseñor Gómez

DIRECTOR DE INICIATIVA CIUDADANA PARA LA
PROMOCIÓN DE LA CULTURA DEL DIÁLOGO.

La edición 101 de Brújula Ciudadana da continuidad al análisis de los cambios que se avecinan ante la llegada de nuevas autoridades en los distintos niveles de gobierno y que comenzamos a explorar en nuestra revista número 100. En concreto, el número que presentamos ahora reflexiona sobre la construcción del nuevo federalismo poniendo en el centro la participación ciudadana, además de analizar las posibilidades que se abren para una relación distinta entre el gobierno federal, las entidades y los municipios.

Andrés Manuel López Obrador, presidente electo, ha puesto sobre la mesa varios planteamientos que buscan rediseñar la administración pública federal mediante la descentralización de las Secretarías de Estado y la sustitución de las delegaciones estatales de las dependencias federales para, en su lugar, designar Coordinaciones Estatales de Programas de Desarrollo.

En el proceso de nuestra joven democracia, el tema del ejercicio del poder ha estado ausente, aun cuando es un tema que involucra a los gobiernos de todos los colores, entre los cuales ha predominado la cultura del viejo régimen político.

La estrategia del reparto del pastel, que remite a la práctica de que quien gana una elección se lleva la mayor tajada y los otros se disciplinaban, debe desaparecer. Es momento de dejar atrás la idea de que la política es un gran trampolín para dejar de ser pobre y convertirse en los nuevos ricos, al amparo del “compañerismo” y el compadrazgo.

Frases como “Un político pobre, es un pobre político” han sido una suerte de aglutinante de camaraderías y alineamientos, esencialmente ideológicos, que están determinados por la lógica del poder unipersonal y que, generalmente, reproducen la subordinación. Estas ideas y su orientación han sido el motor de muchos personajes que aspiran o ascienden la escala del poder para hacer de la política un negocio y vía para incrementar sus riquezas personales.

Este modo de hacer política atraviesa los tres niveles de gobierno y los otros poderes. De ahí que resulte necesario reforzar, en lo sucesivo, la participación pública en el proceso democrático. La idea básica de-ber ser que los gobiernos estén cerca de la ciudadanía, brindándoles la oportunidad

de implicarse en el proceso funcional del gobierno.

En los últimos años, las autoridades han “administrado” los recursos públicos como si fueran propiedad privada, con el consabido prejuicio que esa práctica significa para los gobernados. Tal pareciera que el actual federalismo debilita la democracia, como resultado de la ausencia de corresponsabilidad, transparencia en el ejercicio del poder, de la rendición de cuenta y de un sistema legal que hace que la ley no se aplique por igual para todos.

Lo anterior bien puede ser una de las razones por las cuales se pretende nombrar coordinadores estatales que suplan a las actuales delegaciones en los estados, pues se ha dicho que su finalidad será fiscalizar la aplicación correcta de los recursos públicos, y que en la práctica se convertirán en un contrapeso real al gobernador en cada estado del país. En esencia se presupone una nueva forma de construir el federalismo, con el refuerzo de la rendición de cuentas de los servidores públicos, pues al segmentarse el ejercicio del poder en el Estado, y responsabilizar con ese poder a las autoridades locales, se busca aumentar la rendición de cuentas públicas e inhibir prácticas como la corrupción.

Por otro lado, hemos atestiguado cómo las relaciones políticas y económicas de quienes

integran la clase gobernante les permitía negociar una iniciativa o un acuerdo, apelando a los mecanismos de comprar voluntades o de ofrecer algún incentivo personal.

Como prueba de ello, en estos años han nacido nuevas expresiones perversas de hacer negocios para apoyar algún proyecto de política pública como son los moches, una manera de recibir una tajada personal ya sea en el congreso o autoridades para promover un presupuesto o proyecto.

Esta y otras prácticas han venido profundizando un régimen político que está podrido y es una de las causas de la desigualdad, corrupción e impunidad permanentes.

Frente a esta realidad, es apremiante construir nuevas formas de ejercer la función pública, una necesidad que como ciudadanía hemos exigido y se corroboró con el resultado electoral más reciente, a fin de que se sienten los pilares donde el patrimonio público tenga carta y fin de interés público.

En esa perspectiva, bienvenidas las iniciativas públicas que tengan como contrapeso la vigilancia y también reconozcan la inteligencia de la ciudadanía.

No bastan las buenas intenciones. Es el momento de construir una nueva relación entre

las autoridades y la sociedad fundamentada en la corresponsabilidad, la transparencia y la rendición de cuentas.

Tenemos que pasar de los hechos a los derechos, porque más allá del sufragio buscamos ser parte del nuevo diseño del régimen político donde la ley se aplique efectivamente, las políticas públicas sean precisamente eso, públicas, y donde se consolide la interacción entre gobierno y sociedad para construir el bien público. Tenemos que abandonar los paradigmas obsoletos e insostenibles que sustentaron por décadas el viejo régimen.

Las medidas tanto de austeridad y de descentralización propuestas por el equipo de AMLO tienen que fundamentarse en el cambio de régimen político que mantuvo indemnes privilegios y desigualdades.

Dichas medidas deben aludir a la transparencia, sin dejar de lado su costo e impacto político. Algunos argumentan que la descentralización es un despropósito pues el traslado de las 31 dependencias federales

a otras partes del país requeriría un monto de 125,000 millones de pesos en promedio para obras de construcción, equipos, sistemas, mobiliario y mudanza, más otros 22,805 millones de pesos para estudios y evaluación de las dependencias.

A pesar de lo anterior, descentralizar la actividad del gobierno, como se menciona en el proyecto, coadyuvaría a una reactivación económica para la generación de empleo en los estados, además de contribuir a una mejor gestión de trámites administrativos y facilitar la operación de las Secretarías de Estado.

Para ello, es pertinente impulsar una campaña que destaque los aspectos positivos que habrán de implicar la austeridad y la descentralización a través de un redimensionamiento del papel del Estado y de las formas de ejercer el poder en los estados,

pues la presencia de los dos niveles de gobierno puede beneficiar a la ciudadanía, al forzar a los gobiernos a colaborar de manera conjunta para implementar no sólo servicios públicos en cantidad y calidad, sino también en la construcción de políticas públicas que estén en sintonía con las necesidades y expectativas de la sociedad, y en la que ésta sea una activa partícipe.

Este es un esbozo de las expectativas ciudadanas por un régimen donde se respire una nueva ética pública y también donde prime la cero tolerancia a las prácticas perversas del antiguo régimen político, e insistimos: no al reparto del pastel y sí construir el interés público; no a los moches y sí al uso transparente de recursos públicos y la consolidación de la rendición de cuentas; no al uso personal de los recursos públicos y sí a la vigilancia, obligadamente ciudadana, de los recursos públicos.

La fuerza lograda de esta elección es una oportunidad para construir las nuevas bases de un régimen político que esté al servicio de la mayoría y permita edificar una nueva generación que asuma el reto de reforzar la confianza hacia las instituciones y donde el Estado de derecho sea una realidad cotidiana. Ello requiere de la ciudadanía un ímpetu transformador que obliga a derribar las reminiscencias del pasado, y repensar un proyecto de Nación incluyente y con perspectiva para comprender el presente y pensar el futuro que no debe prescindir de la lucha por la igualdad social.

DE LAS SATRAPÍAS Y EL FEDERALISMO*

Alberto Díaz Cayeros
UNIVERSIDAD DE STANFORD

El federalismo mexicano de los últimos años (por lo menos 12 o quizá debería decir desde hace 3 décadas, en que inicia el proceso de descentralización) ofrece una lección fundamental sobre el ejercicio del poder: tener gobernadores con recursos fiscales, pero sin contrapesos políticos, es augurio de desastre. El quebranto de las pensiones o las finanzas públicas estatales, la incompetencia (o contubernio) de los ejecutivos estatales frente al crimen organizado, o los casos de franca criminalidad y fuga de la justicia no son sino síntomas de un problema más fundamental: a saber, que los gobernadores se convirtieron, en estos años de federalismo revitalizado, en los actores menos vigilados y con menor rendición de cuentas para con la ciudadanía.

La propuesta de Andrés Manuel López Obrador de crear la figura de los delegados federales tiene que ser discutida en términos de cómo ha funcionado el federalismo mexicano, democrático, pero sumamente deficiente, y en particular qué papel han jugado los ejecutivos estatales en estos años. Desde la perspectiva de la ciudadanía y el equilibrio de poderes en un sistema institucional de por sí complejo, la pregunta es si la creación de un actor político adicional --agente (siempre imperfecto) del Presidente y las burocracias federales-- atenta contra los valores de representación, soberanía popular, y control del abuso del poder.



Representación de algunos sátrapas persas. Foto de Shahryar. seven vía Wikicommons.

Algunas referencias a la civilización persa

Los sátrapas eran los gobernadores de las provincias persas, aunque según el Diccionario de la Lengua Española (DLE) el término ha venido a significar una “persona que gobierna despótica y arbitrariamente y que hace ostentación de su poder”. Eso suena más a un gobernador mexicano actual o de buena parte del siglo XX, que al potencial abuso que pueda hacer un futuro burócrata superdelegado o incluso las autoridades intermedias de los antiguos jefes políticos durante el Porfiriato. Los sátrapas, se suponía, eran los protectores del reino y los ojos del rey, y concentraban atribuciones militares, fiscales, administrativas y de impartición de justicia. La concentración de poderes permitía que este ejecutivo provincial actuara decisivamente, sin responder a los intereses o necesidades de los pobladores de las regiones, sino a los de su Rey Darío, quien tenía un imperativo de extracción fiscal, y de mantener orden y control militar central de provincias remotas dentro de un vasto imperio. El imperio fue altamente centralizado, por ello se observó la unificación de la lengua, los sistemas fiscales y la provisión de infraestructura.

La concentración de poderes y la falta de mecanismos de vigilancia conferían el carácter autoritario a ese sistema de delegación, no la existencia misma de delegados. El Rey, ante su imposibilidad de estar presente físicamente en todo el imperio, se veía obligado a ceder poder a sus agentes, pero creó un imperio territorialmente inmenso. ¿Qué atributos de autoridad política tenían los sátrapas? Prácticamente todos: potestad fiscal, poderío militar, impartición de justicia, construcción de obras públicas. Al Rey en realidad le restaba sólo un instrumento de control, a saber, la posibilidad de remover al administrador conforme a su voluntad soberana. Si el sátrapa dejaba de enviar suficientes tributos al centro, o fallaba en su misión de garantizar orden público, podía ser removido.

Cómo funciona el federalismo mexicano

La figura del delegado federal que se ha propuesto, aún y cuando concentre todas las atribuciones administrativas de todos los delegados que ya existen en cada Secretaría de Estado del Gobierno Federal, no será más que un burócrata más dentro de la administración federal. Las llamadas de alarma de estudiosos y comentaristas políticos son, a mi modo de ver, una exageración.

En el fondo, el problema es que no se ha pensado suficientemente sobre el tema medular, que no es la concentración del poder en manos del Presidente, sino entender de dónde proviene la autoridad y el poder político en el sistema federal hoy existente. Sospecho que la mayoría de los estudiosos mexicanos tenemos todavía demasiado presente el recuerdo del Presidencialismo autoritario, y con ese modelo en la cabeza, se ha pretendido extender una lógica de poder vieja, para entender cómo podrá gobernar un próximo gobierno federal con una amplia mayoría electoral, presumiblemente conduciendo un proceso de recentralización y sometimiento de los estados.

Esta visión olvida que el mecanismo por medio del cual el Presidencialismo mexicano operaba estaba íntimamente relacionado con el sistema de partido hegemónico, el control férreo de las nominaciones y las carreras políticas, la prohibición de la reelección, la asignación de recursos financieros en forma discrecional desde el centro y la falta de contrapesos judiciales, legislativos, en los medios de comunicación, las organizaciones sindicales o patronales, y sobre todo, por parte de la propia ciudadanía mediante la movilización popular, las organizaciones de la sociedad civil y, en última instancia, la amenaza del castigo en las urnas.

Para entender cómo funciona el federalismo mexicano se tiene que empezar por el hecho más fundamental, que poco tiene que ver con el Presidente. Todo sistema de gobierno depende de la manera como se recaudan y se reparten los recursos fiscales. Es importante entender que la recaudación no es una “causa” en el sentido estricto de proveer una explicación, pues

en realidad el sistema fiscal es endógeno a un equilibrio político-económico, construido históricamente. Pero el punto es que sin entender de dónde viene el dinero, y quién lo gasta, es imposible entender el federalismo, el poder de los gobernadores y las tentaciones autoritarias que pueden acompañar al sistema de incentivos políticos que hemos generado.

El hecho más fundamental del sistema federal mexicano es que virtualmente todos los recursos fiscales son recaudados por el gobierno federal. Los estados recaudan prácticamente nada, y los municipios apenas migajas de sus impuestos prediales. Este no es el lugar para explicar de dónde surgió este sistema fiscal altamente centralizado, rara vez visto en sistemas federales. Por tanto, el rasgo más distintivo del sistema federal mexicano es que las transferencias a los estados y municipios (participaciones y aportaciones del presupuesto federal) son las fuentes de financiamiento de prácticamente todo el gasto subnacional.

La evolución de los recursos disponibles para todos los integrantes de la federación se puede resumir, entonces, con una gráfica que muestra los ingresos del gobierno federal, medidos como carga fiscal (o sea, cuánto representan como porcentaje del Producto Interno Bruto, PIB), a lo largo del tiempo. Esto es obviamente una simplificación, pero muy ilustrativa sobre lo que ha sucedido en los últimos 30 años con los recursos a disposición de los gobiernos (federal, estatales y municipales) para financiar sus actividades. El federalismo funcionará de acuerdo a cómo y cuánto de este dinero se va a los estados y municipios y cómo se reparten esos recursos entre ellos.

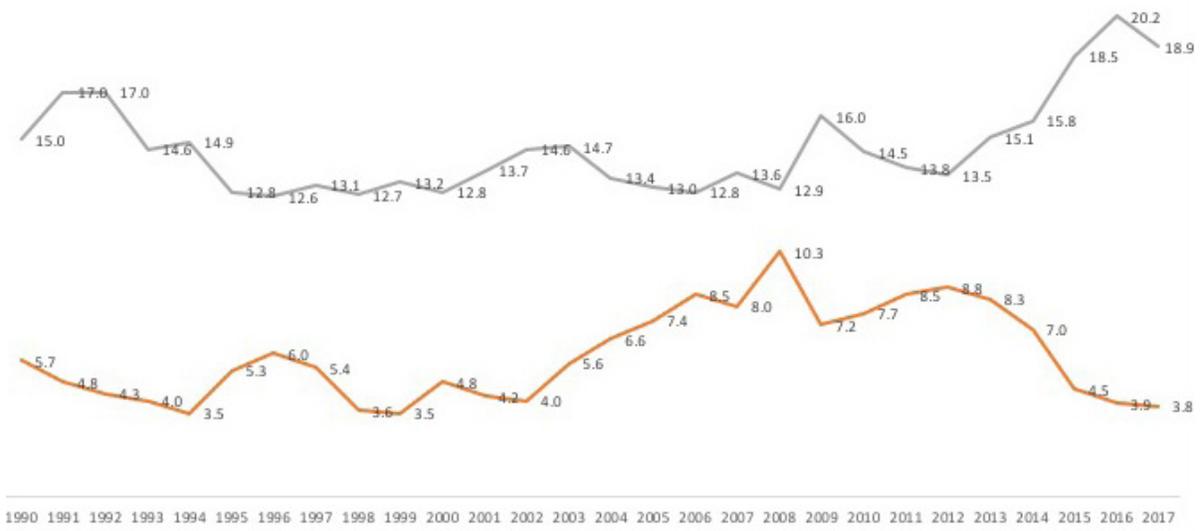
Separando los ingresos petroleros de los no petroleros, se puede apreciar que con excepción de los últimos años, la carga fiscal del país se encuentra estancada en menos de 15 puntos del PIB. Esa carga fiscal es más parecida a la de Benín u Honduras, que a la de Argentina o Brasil (donde sería de más del doble). Incluso Estados Unidos, con su característico gobierno más pequeño que los países europeos, tiene una carga fiscal mucho mayor. Como muchos saben, y se ve claramente en la gráfica 1, el margen de ma-

niobra fiscal de país ha provenido fundamentalmente de la evolución de los ingresos petroleros, que han respondido a factores supuestamente fuera del control del gobierno—las tendencias de los precios internacionales, y el agotamiento de los yacimientos (aunque si se piensa bien, el hedging del precio internacional y la falta de inversión en exploración revela que aún esos factores exógenos pueden ser mitigados en alguna medida por las acciones del gobierno).

GRÁFICA 1

Ingresos Federales en México (carga fiscal como % PIB) 1990-2017

— Petroleros 2/ — No petroleros



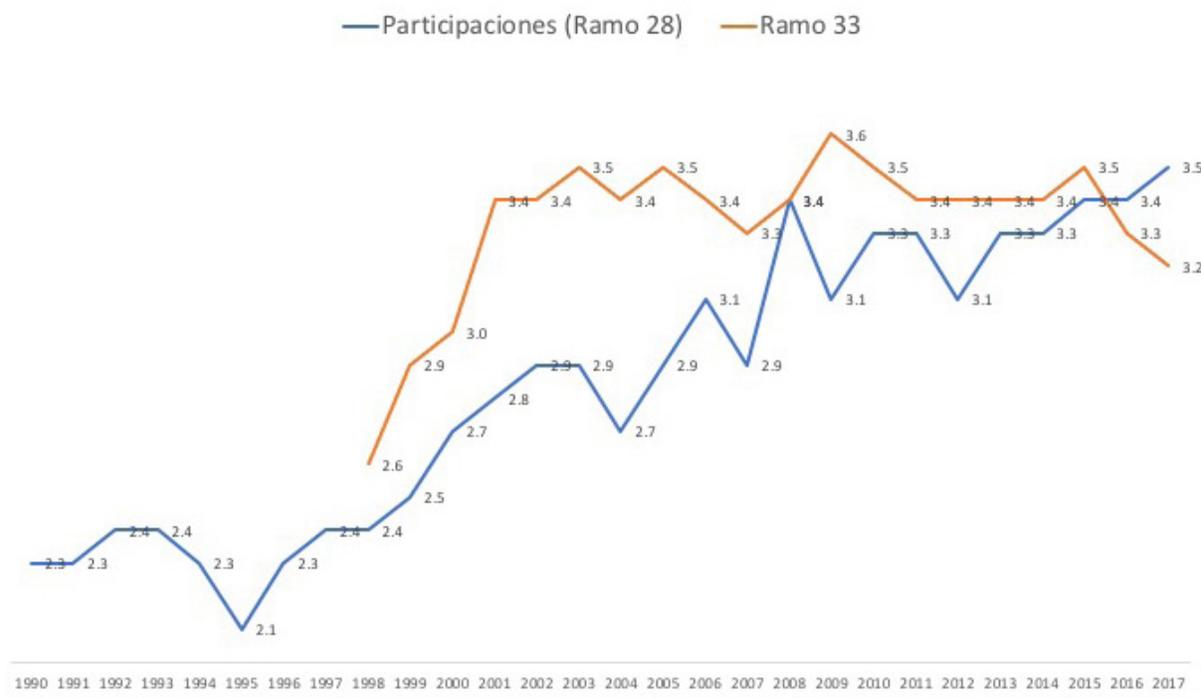
Elaborado con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas (consultado 15/8/18)

En este contexto, ¿cómo se repartieron los recursos y en particular, con qué fondos contaban los gobernadores? Esto se puede apreciar en la gráfica 2, que muestra la evolución, también como carga fiscal (porcentaje del PIB), de los recursos que fueron a los estados y municipios. Como se puede apreciar, lo que se conoce como las participaciones --que son los recursos que reciben los estados y municipios de forma no condicionada, simplemente por ser miembros del pacto fiscal-- han venido

aumentando de forma constante por décadas. Incluso con la caída de los precios del petróleo, estos recursos siguen aumentando. Las aportaciones federales, que están condicionadas a usos específicos en ámbitos como la educación, la salud o la seguridad pública, entre otros, aumentan de manera dramática con el proceso de democratización, y se mantienen (salvo su caída de los últimos años) consistentemente en un nivel que, de hecho, rebasa lo que se obtiene de participaciones.

GRÁFICA 2

Evolución del Federalismo Fiscal en México
(como % del PIB)
1990-2017



Elaborado con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas (consultado 15/8/18)

Entonces la historia es muy simple. Los gobiernos de los estados (y en cierta medida los municipios) han gozado de una bonanza fiscal espectacular. No sólo tienen más participaciones federales que hace 25 años (y casi siempre un aumento neto de los fondos por ese concepto cada año), sino también recursos vía las aportaciones que, si bien están etiquetados y reglame-

ntados para su uso por el gobierno federal, son con frecuencia utilizados de manera discrecional y poco transparente por los gobiernos estatales. La mayor parte de los recursos de los ramos 28 y 33 en el presupuesto federal se reparten mediante fórmulas matemáticas que dejan poca discreción al Presidente sobre quién recibe más o menos fondos.

La creación de un buen mecanismo para controlar a los gobernadores

Los delegados federales presumiblemente tendrán autoridad sobre la asignación de recursos a proyectos específicos y la priorización de iniciativas federales que puedan ser financiadas mediante aportaciones. Pero no podrán controlar las participaciones federales, ni tampoco podrán asignar entre los estados mayores o menores recursos según favores o prebendas. La autoridad de los delegados no provendrá de cobrar impuestos, pues esto lo hace la burocracia central de la Secretaría de Hacienda. Y hay que recordar que nuestro sistema de federalismo fiscal está, a diferencia por ejemplo de Argentina, altamente regulado. Cualquier cambio al sistema de coordinación fiscal, sus fórmulas de asignación o los mecanismos de reparto, dependería de las fracciones estatales (es decir, no simplemente de las mayorías legislativas partidistas, sino de los intereses defendidos por los diputados como representantes de sus entidades) dentro de la Cámara de Diputados.

Regresando entonces a los sátrapas, la pregunta que debemos hacernos no es si los delegados federales pueden permitir que Andrés Manuel López Obrador se vuelva un Darío autoritario, sino si podemos crear un buen mecanismo para controlar a los gobernadores. Los Congresos locales parecen tener poca capacidad para poner contrapesos. Los poderes judiciales esta-

tales o la propia Suprema Corte de la Nación no parecen estar dispuestos a ejercer activismo judicial para controlar a los Ejecutivos estatales. Y los mecanismos administrativos de control del gasto federal no parecen ser eficaces para evitar que los gobernadores realicen proyectos faraónicos o elefantes blancos, asignen recursos públicos de manera clientelar, o simplemente se roben el erario. No estoy seguro de que los delegados federales serán un contrapeso a los gobernadores, y tampoco me parece que sean una solución al pecado original de la manera como se estructura hoy en día nuestro pacto federal. Pero de lo que sí estoy seguro es que la discusión sobre despotismo, arbitrariedad y ostentación del poder debe girar en torno a los gobernadores.

Una nota adicional respecto al tema de la corrupción

Estudios comparativos han mostrado que los sistemas de gobierno organizados con instituciones federales muestran un grado de corrupción más alto que países con similares niveles de desarrollo, pero organizados unitariamente. Los estudiosos en realidad no entendemos del todo esa correlación, pues nuestros aparatos teóricos no necesariamente implican que el control de la corrupción sea más difícil en los sistemas federales. Existen argumentos por los cuales gobiernos más descentralizados podrían multiplicar las oportunidades para los agentes corruptos, pero también hay razones por las cuales los mecanismos de control del poder público pueden ofrecer mayor capacidad de vigilancia y rendición de cuentas para los ciudadanos en sistemas descentralizados. De lo que quizá no cabe duda es que en los sistemas federales existen ciertos mecanismos que permiten oscurecer, desde la perspectiva de la rendición de cuentas, quién es responsable de qué. Los esfuerzos de fiscalización, auditoría y castigo a la corrupción en el país están todavía en pañales, y no resulta claro qué nivel de gobierno va a marcar la pauta de cómo controlar mejor la terrible impunidad y el oportunismo que ha caracterizado el ejercicio del poder de nuestros servidores públicos en todos los niveles de gobierno y de todos los partidos políticos durante los últimos años.

*El autor permitió la reproducción de este artículo originalmente publicado en Medium (Agosto 16, 2018) <https://medium.com/@adiazcayeros/s%C3%A1-trapas-y-federalismo-7ae0b03ccc9e>

INTERLOCUCIÓN CONCENTRADA, ¿EVOLUCIÓN O REGRESIÓN? REFLEXIONES SOBRE EL PASADO, PRESENTE Y FUTURO DEL FEDERALISMO EN MÉXICO

Enrique Figueras*

ECONOMISTA

La reciente propuesta del presidente electo, Andrés Manuel López Obrador, de compactar las representaciones del gobierno federal en las entidades federativas y concentrar el control de los programas y su flujo presupuestal en la figura de un solo coordinador por entidad con el apoyo de delegados regionales, ha sido formulada con el abierto propósito de generar ahorros de fondos públicos hoy aplicados al sostenimiento de cuerpos burocráticos (en su criterio, prescindibles), contribuir a un mayor control en el ejercicio del gasto a nivel local y de favorecer por esta vía el combate a la corrupción.



La figura del coordinador estatal significa para algunos la instauración de un poder superpuesto o de un suprapoder ejecutivo en las entidades federativas. Foto: Twitter: @lopezobrador_

La propuesta entrevera impactos políticos, sociales, jurídicos, presupuestales y administrativos de tal magnitud y profundidad que es posible afirmar que estamos ante una medida transformadora de calado sistémico, ya que pondrá a prueba el ejercicio de gobierno de la nueva administración pública federal y su forma de entender y asumir el federalismo, el manejo de factores de orden fiscal y presupuestal que tienen impactos no menores en las economías locales, regionales y nacional, así como la posible incidencia o alejamiento de la participación ciudadana en la evolución del régimen por cuanto toca a las nuevas relaciones entre el poder nacional y los estados y municipios, la Ciudad de México y sus alcaldías.

Su solo anuncio ha provocado incertidumbre sobre el contenido, alcance y repercusiones de la propuesta o el rechazo abierto de quienes no ven en la austeridad el objetivo de fondo de la misma, augurando más bien que se trata de una suerte de instauración, a contracorriente del marco jurídico constitucional, de un poder superpuesto o de un suprapoder ejecutivo en las entidades federativas, lo que suscitará tensiones y reducirá la autonomía de los estados y la Ciudad de México en asuntos de orden interno, afectando por tanto el pacto federal vigente.

Por ello, el debate se ha trasladado ya más al campo de sus implicaciones políticas y administrativas que a las de orden jurídico que conlleva, en el entendido de que la composición de fuerzas en la próxima legislatura del Congreso de la Unión permitirá que las reformas necesarias a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sean resueltas de inmediato por las mayorías del bloque MORENA-PT-PES, terreno en el que, sin embargo, no habría que descartar la posible presentación de controversias, si no es que la irrupción de movimientos de abierta insubordinación hacia los coordinadores estatales designados, algunos de los cuales ya han sido cuestionados por su perfil más político que técnico.

Pero antes de acercarnos y comprender el debate sobre las implicaciones políticas y administrativas en cuestión, es necesario traer a colación algunas consideraciones de carácter histórico.



Foto de Sarumo74 vía Wikicommons.

Antecedentes históricos: centralismo y federalismo

El régimen jurídico-constitucional del federalismo en México, como es sabido, arrancó desde 1824, año en el que nuestra primera Constitución -posterior al derrocamiento del Primer Imperio Mexicano de Agustín de Iturbide-, establece fundacionalmente que “La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal”.

La puesta en práctica del federalismo en ese su primer gran ensayo no fue fácil y desató una confrontación entre los liberales que lo defendían y los conservadores que propugnaban por el centralismo, con hondas raíces en nuestro pasado prehispánico y colonial, como única posible vía para garantizar el orden económico y evitar la atomización derivada de cacicazgos regionales. No obstante, la corriente federalista acabó imponiéndose a la postre en la Constitución de 1857 en la que, nuevamente, quedó asentado el federalismo y su espíritu como eje de las definiciones del cuerpo constitucional, si bien en los hechos persistieron muchas prácticas de corte centralista.

En este breve repaso histórico, es indispensable apuntar también que el ulterior trayecto político y jurídico del federalismo mexicano fue resultado de múltiples sucesos traumáticos, destacadamente del movimiento revolucionario de principios del siglo XX contra la dictadura porfirista y, como su deriva positiva después del triunfo, del Constituyente de 1917 que, en la integración del nuevo texto constitucional, estableció un federalismo de tipo dual que propugna el equilibrio entre ambas corrientes y realidades. Así, se abrió el espacio a un régimen de convivencia sui generis entre el ámbito central y el federal, en tanto la misma constitución, vigente hoy día, otorga autonomía a las fuentes de derecho local ahí donde no queda reservado o no está normado el derecho perteneciente a la Federación.

Desde entonces, las controversias sobre las atribuciones y el alcance debido de leyes federales y locales, entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las constituciones estatales, está en el centro del quehacer legislativo al momento de fundamentar iniciativas y ha sido y es objeto de constantes impugnaciones y procesos de ajuste.

Algunos de los puntos álgidos en las polémicas sobre este modelo han sido también el de la pertinencia, vigencia y funcionalidad para el desarrollo de nuestro país de un régimen presidencialista y sobre la forma de entender el ejercicio de la democracia en y entre nuestras sociedades. Un debate siempre abierto en el que los mexicanos seguimos luchando por deshacernos de nuestros acendrados caciquismos locales y del ejercicio vertical del poder ya sea de cuño colonial o postcolonial y, al mismo tiempo, de avanzar hacia un régimen que nos permita hacer frente y resolver enormes retos como los de la vastedad de nuestro territorio físico y diversidad cultural, nuestros diferenciales interregionales de desarrollo y la persistencia de grandes desigualdades sociales, tratando de generar esquemas que den viabilidad al Estado y al ejercicio democrático en ese complejo contexto y dentro de un marco de derechos equiparables que igualen lo que de suyo parece inaprensible e inigualable.

En el horizonte de esta trayectoria histórica -que no ha sido ajena al surgimiento de grandes revueltas y movimientos sociales y de grupos que han tenido expresión en algunos ilustres pensadores y líderes políticos nacionales y locales, la primera alternancia partidista en el México contemporáneo se produce al inicio del siglo XXI, después de décadas de dominio del régimen de un solo partido y como resultado de la resistencia y oposición a dicho régimen, por lo demás expresión clara de un presidencialismo vertical de corte centralista.



Sin un proyecto claro para la anhelada transición democrática que muchos esperaban sobrevendría con la alternancia y en el contexto de un presidencialismo muy cuestionado, desde hace 18 años, hemos asistido en su lugar a definiciones con un rumbo muchas veces incierto, equívoco o indeterminado y a una especie de “relajamiento” en el control de temas torales de la administración pública, a saber: el presupuesto y sus asignaciones, el régimen fiscal aplicable entre el centro y la federación, el manejo de los mecanismos de contratación de obra y deuda pública en el ámbito local, el manejo del sistema educativo y el de las fuerzas del orden público a nivel estatal y municipal, entre otros muchos.

Paradójicamente, esa especie de transición abortada y el desdibujamiento de las correas de control y transmisión del viejo presidencialismo sin alternativas claras y efectivas

que las suplieran en un nuevo horizonte, abrieron el espacio a efectos no deseados como el desarrollo de procesos administrativos poco transparentes o abiertamente marcados por la corrupción estatal o municipal, y el surgimiento de una especie de “feudalismo” —en oposición al federalismo de corte constitucional— en el que el Estado mexicano ha visto crecer muchos casos de un ejercicio desmedido, vertical y arbitrario de poderes locales sin control, así como el enriquecimiento ilícito o inexplicable de gobernadores y presidentes municipales o funcionarios allegados a éstos pero que, simultáneamente, se han encontrado a menudo limitados por la insuficiencia presupuestal derivada de las cortas asignaciones impuestas desde el centro o sólo atentos a sus compromisos e intereses con grupos de poder (si no es que abiertamente delincuenciales), ajenos al bien común.

Así, hemos visto lamentablemente una creciente operación ineficaz de las políticas públicas bajo responsabilidad estatal o municipal que debían hacer frente a ingentes problemas de todo tipo para mejorar las opciones de realización personal y comunitaria en los campos de salud, vivienda, infraestructura, medio ambiente y educación, entre otros; igualmente hemos sufrido o testimoniado la proliferación de la violencia armada vinculada a múltiples delitos y la ausencia o franco deterioro de un auténtico Estado de derecho en amplias regiones del país.

Retos para el debate actual sobre el ejercicio del poder público

Frente a este panorama y como si de una dinámica de tipo pendular se tratara, en esta tercera década del siglo XXI que ya despunta, México vuelve a debatirse o a preguntarse obligadamente sobre cuál es la mejor opción y la más viable para enfrentar sus grandes problemas nacionales y regionales y, en consecuencia, para el ejercicio del poder público.

Y es en este marco contextual que la propuesta en comentario de López Obrador parece, de entrada, volver a empujar el destino inmediato de la nación hacia un modelo con una fuerte dosis de control directo desde el titular del ejecutivo federal como única forma de generar el orden necesario a nivel local que garantice la consecución de los grandes objetivos de su proyecto nacional, evitando además el dispendio o robo de recursos y la persistencia de cacicazgos locales o regionales que cobijen la corrupción y el enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos y grupos de poder a ellos ligados.

No obstante, es un hecho que la Federación hasta ahora ha seguido reservándose una gran bolsa y manteniendo un férreo de control sobre los recursos fiscales y, por ende, del presupuesto, lo que para algunos constituye el principal cáncer del actual federalismo mexicano al dejar porcentajes de disposición de recursos muy bajos a estados y municipios (sobre todo a estos últimos), ahorcándoles y orillándolos al sobre-endeudamiento.

En suma, todo indica que la figura misma de los coordinadores estatales apoyados por delegados regionales no parece ser sola y por sí misma la garantía de una solución eficaz a todas las problemáticas que emanan del contradictorio, ineficaz y problemático desempeño presente del federalismo mexicano postrevolucionario y postalternancia, si dicha propuesta no va acompañada simultáneamente de reflexión y medidas sobre la generación y control local de los impuestos, sobre la distribución equitativa y homogeneización de los servicios y sobre las políticas de compensación entre regiones más ricas y más pobres, entre otros aspectos a considerar.

Por otra parte, se hace necesario ver el panorama en sentido contrario, es decir, entrar al debate sobre cuál debe ser la representación real, efectiva y eficiente de las entidades federativas en las instancias de gobierno central, tanto del poder ejecutivo como del legislativo (especialmente en el Senado en tanto cámara territorial). Sin duda, en ese ámbito, las experiencias internacionales pueden ser grandes referentes de análisis, como las de España y Alemania.

Se hace necesario, además, revisar la eficacia del modelo federalista histórico de carácter dual al que me he referido, y sopesar las ventajas de modalidades más de carácter concurrente y cooperativo que consideren no sólo los aspectos de orden territorial sino también los de orden cultural y de origen étnico o los derivados de las trayectorias históricas en los usos y costumbres de nuestros pueblos.

Se trata, por tanto, de un debate de alcance nacional en el que sería obligado abrir o generar los cauces de observación y participación ciudadana coyuntural y permanente frente a esta propuesta y a las nuevas figuras que entren en función y no reservarlas sólo a los actores político-gubernamentales, ya que a fin de cuentas lo que está en juego es un asunto de orden capital: determinar si el modelo de funcionamiento que debe guardar en el futuro el pacto federal y el ejercicio de gobierno de la nueva administración pública federal, representa o no efectivamente una alternativa para abonar al desarrollo nacional, entendido también desde las perspectivas locales, y si impulsa o limita la evolución de nuestra democracia, su expansión y profundización.

*El autor es asesor parlamentario en el Congreso de la Unión, en entes del poder ejecutivo locales y federales, y para diversos movimientos sociales y organizaciones civiles.

SUPERDELEGADOS, DEMOCRACIA SUBNACIONAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Alberto J. Olvera

UNIVERSIDAD VERACRUZANA

El arrasador triunfo de Andrés Manuel López Obrador en las elecciones presidenciales de julio pasado, y de su partido MORENA en las elecciones de diputados y senadores federales, así como en los congresos locales en 17 estados del país, ha abierto una nueva fase de la historia política de México.



El debilitamiento de la figura presidencial se acompañó del empoderamiento de los gobernadores. Foto de diego_cue via Wikimedia.

MORENA, un movimiento-partido con sólo cuatro años de historia, se ha convertido súbitamente no sólo en un partido mayoritario a nivel nacional, sino también en un partido potencialmente hegemónico. Por medio del control simultáneo de los poderes ejecu-

tivo y legislativo federales, puede cambiar la vasta estructura del gobierno federal, y decidir sobre los montos y composición de las transferencias federales que alimentan los presupuestos de los gobiernos estatales y municipales.

Esta condición implica un giro de 180° en el sistema político surgido del largo proceso de transición a la democracia. En efecto, los 20 años recientes fueron testigos de una creciente dispersión del poder y de la fragmentación del Estado como institución. El debilitamiento de la figura presidencial se acompañó del empoderamiento de los gobernadores y del surgimiento de poderes fácticos de toda laya que hoy día controlan vastos territorios de la nación. De la fragmentación pasaremos ahora a una progresiva recentralización del poder, en otras palabras, al renacimiento del presidencialismo. Ahora bien, el presidencialismo del régimen priísta era metaconstitucional, es decir, carecía de bases legales y se fundaba en la existencia de un partido casi único mediante el cual se controlaba a los otros poderes y niveles de gobierno.

AMLO se verá obligado a hacer uso de su mayoría parlamentaria y del control que su partido tiene sobre una buena parte de los congresos estatales para reconstruir el poder centralizado. Sin duda su gobierno tendrá la necesidad de imponer un estricto control

político de los gobiernos federal y estatal si se quiere llevar a cabo una profunda reforma de las prácticas del Estado, de las políticas públicas y de las formas de las relaciones entre el Estado y la sociedad.

Sobre la viabilidad de reconstruir el poder centralizado

Para evaluar la viabilidad de esta tarea recordemos primero que la fragmentación del poder llevó en los años pasados a una descentralización desordenada y caótica del ejercicio del gasto público, lo cual implicó no sólo la generalización de la corrupción y el aumento desproporcionado del desperdicio y de la ineficacia del sector público, sino también a la informalización de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Las políticas públicas en todos los campos fueron capturadas por los gobernadores y por intereses privados diversos. Además, la exacerbación de las tendencias a la fragmentación del poder condujo también al empoderamiento del crimen organizado y, por tanto, a la pérdida del monopolio de la violencia en manos del Estado.

La crisis de violencia e inseguridad, la corrupción generalizada y la impunidad casi absoluta que hoy día sufre el país son problemas estructurales muy difíciles de revertir en el corto y mediano plazos.

Es en este contexto que AMLO ha anunciado que, como parte de su política de reconstrucción del gobierno como institución, que pasa por poner fin a los privilegios de la casta política y hacer eficiente el manejo de las políticas públicas, ha decidido poner fin a la ineficaz figura de los “Delegados Federales” que cada secretaría ha tenido desde hace años en cada entidad de la república. En la fase de la transición, estos delegados

se convirtieron en intermediarios entre los intereses políticos de los secretarios de Estado, especialmente del de Gobernación, y los gobernadores. En vez de ser agentes de la aplicación correcta de los fondos y del ejercicio profesional de las políticas públicas, los delegados se tornaron en figuras ciegas y sordas a la rampante corrupción y al uso arbitrario de los fondos públicos, además de constituir una carga importante para el erario.



El presidente electo ha anunciado que pondrá fin a la ineficaz figura de los “Delegados Federales” que cada secretaría ha tenido desde hace años en cada entidad de la república.

Requisitos para una nueva gobernanza

La propuesta de AMLO para resolver este problema, aun no validada por la legislatura federal, es crear una nueva figura, los “Coordinadores Estatales de Políticas Públicas”, que habrán de sustituir a todos los delegados federales, reduciendo así la burocracia, evitando que la política pública se disperse y que los gobernadores y alcaldes usen a su libre albedrío los fondos que se les transfieren. Adicionalmente, se habla de casi 300 auxiliares regionales, que bien pueden coincidir con los distritos electorales federales. El poder que estos funcionarios tendrán sería enorme, pues la mayor parte de los ingresos de los gobiernos subnacionales provienen de las transferencias federales.

La construcción de una nueva gobernanza democrática exigiría que estos funcionarios fueran administradores públicos eficaces que, en articulación con actores de la sociedad civil, desarrollaran una capacidad de control y vigilancia del ejercicio de los fondos públicos, sin tornarse ellos mismos en actores políticos que, de una forma u otra, entrasen en la disputa por el control político territorial. Si actuasen así podrían bloquear otro proceso imprescindible en la reconstrucción del Estado mexicano, que es el fortalecimiento institucional de los gobiernos estatales y municipales, cuya debilidad ha abierto la puerta a la corrupción, la violencia y al crimen organizado.

La solución ofrecida puede crear nuevos problemas, sin resolver los anteriores, si los coordinadores se tornan en “la voz del presidente en los estados”, o en una especie de jefes políticos estatales de facto. Lamentablemente, a ello apuntan los nombramientos ya realizados por AMLO en cada estado. Excandidatos a las gubernaturas derrotados, presidentes estatales de MORENA y líderes partidarios reconocidos han sido designados “Coordinadores”. Obviamente, de tales figuras sólo puede esperarse la politización del cargo, pues serán candidatos naturales a las gubernaturas de sus estados y, por tanto, no estarán comprometidos con el éxito de los gobernadores en funciones, y tendrán la tentación de dosificar al apoyo a los municipios en función de lealtades políticas, lo cual aplica incluso para los gobernantes emanados de su propio partido.

Por otra parte, la complejidad técnica de sus funciones será tan grande, pues abarcarán todos los campos de la política pública, que requerirán para operar de una especie de “gabinete alterno”, es decir, de una especie de “subdelegados” por secretaría, por lo que el supuesto ahorro que generará la concentración del mando en un coordinador estatal será relativa, dado que un cuerpo burocrático profesional no puede ser obviado sin daño severo a la eficacia de las funciones a desempeñar.

Es preciso rectificar tales nombramientos y evitar que la nueva figura de los coordinadores, necesaria para controlar a los gobernadores abusivos, nazca politizada desde el origen. Para ello no sólo es menester nombrar a personas con menos carrera política y más experiencia en el sector público, sino diseñar la instancia de tal manera que pueda articularse a formas de participación ciudadana que complementen a las que existan o puedan crearse en los niveles de gobierno estatal y municipal.

La futura Secretaria de Gobernación dijo en una entrevista de banqueta que los coordinadores y sus auxiliares recogerán las necesidades de la población “casa por casa” e impulsarán la creación de “presupuestos participativos” para aplicar los fondos de acuerdo con la población. Se trata sin duda de buenas intenciones que por ahora no tienen forma de materializarse, y que en todo caso no deberían de ser prácticas exclusivas del gobierno federal. En el territorio confluyen los tres niveles de gobierno y de su correcta articulación depende el fortalecimiento mutuo y simultáneo de todos ellos.

Además, cabe recordar que levantar censos exhaustivos es una tarea complejísima, costosísima y muy tardada, y que los presupuestos participativos son ejercicios ciudadanos que, para ser auténticos, deben realizarse sin dirección política de partidos. Si líderes de MORENA convocan a estos ejercicios, la tentación corporativa y clientelar será abrumadora y desnaturalizará el carácter ciudadano del mecanismo participativo.

Si algo es necesario en el arranque de esta nueva fase de la construcción de la democracia en México es que la ciudadanía participe realmente en el desarrollo y aplicación de las políticas públicas y en la vigilancia de su ejercicio. Los conceptos de consulta popular, presupuesto participativo y contraloría social no deben ser usados en forma demagógica. Hasta ahora el discurso de muchos actores de MORENA y del próximo gobierno en esta materia es de una ligereza reprobable. La excepción que confirma la regla está en el futuro gobierno de la Ciudad de México, donde varios de los funcionarios nombrados y/o electos tienen experiencia en modelos participativos y compromiso con esa causa. Pero en el resto del país (con contadas excepciones) la experiencia participativa de los cuadros morenistas es escasa, y en muchos casos, nula.

Dada esta falta de experiencia y la debilidad de las sociedades civiles locales/regionales en todo el país, es preciso que la participación ciudadana se construya paso a paso como parte de un proyecto estratégico de reconstrucción de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Al mismo tiempo se deben construir las capacidades estatales que permitan la recuperación del control territorial, anular a los poderes fácticos y criminales y crear las condiciones necesarias para el ejercicio de una ciudadanía efectiva.

Si no se entiende que la fragmentación del Estado mexicano sólo puede revertirse construyendo capacidades estatales en los tres niveles de gobierno y replanteando las relaciones entre Estado y sociedad, la “cuarta transformación” puede tornarse en un mero reciclamiento de las prácticas tradicionales de control político y en la continuación de la crisis de gobernabilidad que sufre la nación en buena parte del territorio.

CHIHUAHUA: ENTRE DOS FEDERALISMOS

Víctor M. Quintana S.

Una cosa queda clara para la población chihuahuense: con la victoria arrasadora de López Obrador y de su partido, se rompen muchos ciclos, entre ellos el del “federalismo de compadres”, que llevaron a su máxima expresión el prófugo ex gobernador César Duarte y el presidente saliente, Enrique Peña Nieto.



I. Tormenta electoral en el desierto

Chihuahua no fue la excepción en cuanto a la oleada electoral en favor de López Obrador, MORENA y los partidos coaligados. Hace apenas dos años, el electorado se volcó claramente por la candidatura del panista Javier Corral y Acción Nacional obtuvo el triunfo en 16 de 22 distritos locales, mientras el PRI se vio reducido a solo 5 diputaciones locales y no alcanzó el triunfo en ninguno de los 7 municipios más importantes. Los blanquiazules ganaron Chihuahua, Cuauhtémoc, Delicias, Nuevo Casas Grandes y Camargo, entre otros, mientras que Juárez y Parral fueron para candidatos independientes.

Ahora los resultados se movieron a tono con la nota nacional: AMLO ganó con toda claridad en el estado; además de 9 diputaciones federales, MORENA obtuvo 5 y hasta el momento está empatado con el PAN en escaños del Congreso del Estado, con 13 cada uno. Por otro lado, de los municipios importantes, MORENA obtuvo el triunfo en el primero y el tercero en población, Ciudad Juárez y Cuauhtémoc, además de Guerrero y Gómez Farías. Hay que decir que al momento de cerrar estas líneas, el Tribunal Estatal Electoral revirtió el triunfo de MORENA en Juárez en favor del candidato independiente y actual alcalde, Armando Cabada y el asunto se encuentra en litigio en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El PAN retuvo los municipios más importantes del centro y del centro sur: Chihuahua, Delicias, Meoqui, Camargo, así como las diputaciones locales de la capital del estado, los distritos locales de toda esta región y de Nuevo Casas Grandes. El PRI sólo ganó una diputación local y ningún municipio importante.

Indudablemente que el mapa y la correlación de fuerzas políticas han cambiado en este estado norteño. A partir de aquí hay muchas cuestiones por revisar, pero una de las que más preocupa es cómo se va a redefinir en este marco la relación con el centro, más específicamente, la relación del gobierno del estado con el federal.



Foto de Levi bernardo vía Wikicommons.

2. El Federalismo de Compadres

Durante el gobierno de César Duarte (2010-2016), sobre todo en su segunda mitad, el estado fue muy favorecido por la distribución de recursos federales. Esto fue posible gracias al apoyo de Duarte a la campaña electoral de Peña Nieto y luego a las campañas del PRI nacional, como se demostraría posteriormente.

Se generó así un modelo de “federalismo de compadres” que funcionaba así: los gobernadores del PRI transferían recursos de su erario al partido y a cambio eran premiados con buenas cuotas de recursos federales, sobre todo del Ramo 23. Hubo varios casos, como los del Fondo de Apoyo a la Infraestructura Social, en que el gobierno estatal o los delegados federales firmaban como recibidas obras que nunca se ejecutaron o que mostraban muy graves deficiencias al punto que ni siquiera podían operarse. Un ejemplo: varios de los albergues para jornaleros agrícolas construidos por la SEDESOL y recibidas de conformidad por alcaldes priístas.

Para más agravantes: los recursos entregados por el Gobierno Federal eran manejados con toda discrecionalidad por el gobierno de César Duarte, sin rendición de cuentas, sin auditorías sólidas ni exhaustivas, sin que la población viera en qué se invirtieron



Muchos excolaboradores de César Duarte han sido puestos ya en prisión. En la foto, el exdirector general de Administración de la Secretaría de Hacienda, Gerardo V. M., procesado como probable copartícipe de la desviación de 2 millones 420 mil pesos, utilizados para saldar deudas del exgobernador.

o gastaron sus impuestos. La fórmula del modelo era: cooperación estatal al PRI-entrega generosa de participaciones federales al estado-discrecionalidad y no rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos.

Esto no es política ficción: quedó demostrado plenamente cuando el día 20 de diciembre fue detenido en Saltillo, Coahuila y al día siguiente, vinculado a proceso en Chihuahua, el ex secretario general adjunto del PRI, Alejandro Gutiérrez Gutiérrez. De acuerdo a la Fiscalía General del Estado de Chihuahua, Gutiérrez fue quien orquestó la desviación de 250 millones de pesos que la SHCP envió al Gobierno de Chihuahua, que luego serían sustraídos del erario chihuahuense mediante operaciones con empresas fantasmas para que, al final, fueran a

parar a la tesorería del PRI nacional y financiar campañas políticas entre 2015 y 2016.

El funcionamiento de este modelo de corrupción, que involucra al mismo exsecretario de Hacienda Luis Videgaray y al expresidente del CEN del PRI, Manlio Fabio Beltrones, quedó evidenciado cuando, como represalia por la denuncia del Gobierno de Javier Corral, a fines de ese mismo mes, la SHCP se negó a entregar al gobierno de Chihuahua casi 900 millones de pesos de recursos federales que se había comprometido entregar desde el 14 de diciembre.

La pieza que faltaba en este “federalismo de compadres”: si te inconformas, si no

sólo no “te reportas” con recursos para el partido del presidente, sino hasta te atreves a presentar denuncias penales en su contra, tu estado será severamente castigado en sus participaciones y aportaciones federales.

Aun cuando el gobierno de Peña Nieto agoniza, su protección al prófugo César Duarte, sigue vivita y coleando. A pesar de más de una decena de denuncias y órdenes de aprehensión por delitos de peculado, desvío de fondos al PRI, etc. etc. y de que muchos de sus excolaboradores han sido puestos ya en prisión, el gobierno de Peña Nieto no ha solicitado la extradición del exgobernador, tal es la deuda que tiene con él.

3. Esperanzas, incertidumbres y temores ante un nuevo federalismo

El triunfo arrollador de López Obrador genera en los estados esperanzas e incertidumbres, pero también suscita algunos temores:

Existe la esperanza fundada que, por fin, se va a romper el modelo de corrupción-impunidad-más corrupción que fue el eje de las administraciones pasadas y que tenía como uno de sus componentes básicos el “federalismo de compadres”. La trayectoria de ética y el compromiso público de AMLO por luchar frontalmente contra la corrupción hacen creer que ahora sí se va a proceder en todos los frentes contra la apropiación privada de los recursos públicos, el desvío de estos en favor de los partidos y sus candidatos, el manejo discrecional de las partidas presupuestales, los “moches”, etc.

Subsisten, sin embargo, algunas dudas: dado el dominio de MORENA y sus aliados en la Cámara de Diputados, ¿se podrán romper la discrecionalidad y el gran peso del centralismo en la distribución de los recursos a estados y municipios? ¿Se construirán nuevas formas de entendimiento, colaboración y apoyo entre el Presidente de la República y los gobernadores? Luego del arrollador triunfo de MORENA en la mayoría de los congresos de los estados o el hecho de tener grupos parlamentarios robustos, ¿qué tan posible será llegar a acuerdos, a consensos, de ellos con los gobernadores no morenistas? Estas son algunas de las incertidumbres que corren.

Pero también hay temores: al anunciar el presidente electo la designación de coordinadores o coordinadoras del gobierno federal para cada entidad federativa, con poder para aplicar recursos federales, coordinar a las dependencias federales, incluso las de seguridad, algunos temen que se gesten un nuevo tipo de centralismo, un nuevo orden de poder, el de los “virreyes estatales”, que disminuya el poder de los gobernadores de las entidades federativas. Ante esta crítica, otros responden que es mejor tener esos coordinadores, acotados, controlados, evaluados, que a los virreyes sin control como los Duartes, los Moreiras, los Padrés...

La disyuntiva es falsa. El gran bono democrático y la legitimidad de que disfruta López Obrador le dan la gran oportunidad de empezar a construir un nuevo federalismo, en diálogo con gobernadores y alcaldes de todas las fuerzas políticas, de cara a la sociedad; de búsqueda de mecanismos de participación social que sean el contrapeso para todo tipo de poderes metaconstitucionales, ejercidos por nuevos actores o por actores ya institucionalizados desbordando los marcos legales. Siguiendo la inspiración básica de sus discursos, de un federalismo construido pacientemente “desde abajo”, que vaya dando paso a un nuevo diseño institucional de la República.

LA CIUDAD DE MÉXICO FRENTE AL NUEVO FEDERALISMO

Clara Jusidman
INCIDE SOCIAL A.C.

Entre corrientes federalistas y centralistas

El Distrito Federal ahora Ciudad de México estuvo, desde su creación en 1824¹ y a lo largo de todo el siglo XIX, en medio de la disputa entre las corrientes federalistas y centralistas y desde finales del siglo XX, entre las políticas de centralización y descentralización. Desde su fundación se le consideró sede de los poderes federales.



Fuente: <https://archive.org/details/astudymexico00wellgoog> vía Wikicommons.

¹ El 18 de noviembre de 1824 en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y en la Constitución Federal de ese año.

En varios momentos del siglo XIX las alternancias entre gobiernos de una u otra corriente política determinaron que el D.F. apareciera o desapareciera para reincorporarse al Estado de México, que su extensión territorial se modificara constantemente, que la estructura de su gobierno cambiara de municipios a departamentos y viceversa, incluso que su gobierno fuera dejado en manos de un general norteamericano durante la invasión de Estados Unidos y que constantemente se cuestionara su capacidad para autosostenerse como estado soberano. Asimismo, en varios intentos de pasar los poderes federales a otra ciudad o estado como Querétaro, la discusión giraba en torno a los costos que ello significaría dado que el centro del poder virreinal siempre había estado asentado en la Ciudad de México.

Las constantes históricas del gobierno de la Ciudad fueron su subordinación a las decisiones del Ejecutivo Federal para el nombramiento y posible destitución de sus gobernantes y para el control de sus fuerzas de seguridad, su sometimiento a leyes elaboradas por el Congreso del Estado de México y posteriormente por el Congreso Federal, así como la histórica conculcación de los derechos políticos de sus habitantes. A estos les fue otorgado muy tardíamente el derecho a tener dos representantes en la

Cámara de diputados y posteriormente dos senadores. Sólo a finales del siglo XX se les permitió expedir sus propias leyes a través de una Asamblea Legislativa con diputados elegidos por voto directo, así como a elegir directamente al Jefe de Gobierno y a los jefes delegacionales.

De ahí la importancia de la reforma política de enero de 2016 que finalmente reconoció en el Artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos que “La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa”² y que será gobernada por sus poderes locales y contará con una Constitución Política propia y un Congreso cuyos integrantes serán electos por votación universal, libre, secreta y directa al igual que el Titular del Ejecutivo local y sus Alcaldes y concejales.

Estas condiciones particulares de la Ciudad de México determinaron que hasta el año de 1997 toda la estructura de su gobierno dependiera de las decisiones del Gobierno Federal y que la aprobación de su presupuesto y de sus posibilidades de endeudamiento fueran decididos por el Congreso de la Unión. El presupuesto del Distrito Federal formaba parte del presupuesto de la Federación.

² <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/122.pdf>

Foto de Alejandro Isias Photograph AC via Wikimedia.



La educación básica pública hasta la fecha sigue siendo provista por el Gobierno Federal existiendo una tensión por ello entre los dos niveles de gobierno, el federal y el local. Por ello la CDMX no recibe aportaciones federales del Fondo para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) ni para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).

Los servicios de salud pública del primer nivel de atención operados por la Secretaría de Salud Federal junto con el DIF fueron descentralizados a la Ciudad muy tardíamente en comparación con lo ocurrido en otros estados. Se hizo hasta el año de 1996 cuando ya era claro que, por primera vez, se elegiría por voto directo al Jefe de Gobierno. Por ello la CDMX sí recibe aportaciones para prestación de servicios de salud, de asistencia social y de seguridad pública.

Particularidad de los efectos del nuevo federalismo en CDMX

Al tener en cuenta estos antecedentes, los dos anuncios realizados por presidente electo Andrés Manuel López Obrador relacionados con la designación de coordinadores estatales y regionales para vigilar los programas de desarrollo y sustituir a los varios delegados estatales de las secretarías federales y el descentralizar a estas secretarías a varias ciudades del país, tendrán un efecto distinto en la CDMX al que se observará en otras entidades federativas de concretarse las dos estrategias.

Por cuanto a la designación de una sola persona como coordinadora estatal para vigilar los programas sociales federales que se llevan a cabo en la CDMX, aprobar el gasto federal así como las licitaciones que se relacionan con esos programas federales, no tendrá el efecto en la generación de una figura política poderosa por varias razones.

En la actualidad son las propias Secretarías Federales asentadas en la Ciudad las que asumen las funciones que realizan las delegaciones federales en los estados. Es el caso de la Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México dentro de la estructura de la SEP que tiene bajo su control la educación básica que se ofrece en la Ciudad o también la expedición de pasaportes que se realiza en

oficinas de la Secretaría de Relaciones Exteriores ubicadas en varias delegaciones capitalinas. Otras secretarías operan directamente servicios del ámbito federal como es el caso de los grandes Institutos de Salud Pública del tercer nivel de atención. En ese sentido, se mantiene en gran medida la estructura de organización de servicios y programas federales que se aplican en el territorio de la CDMX que cuando el Gobierno de ésta se encontraba en manos del Gobierno Federal a través del Departamento del Distrito Federal.

Adicionalmente, la proporción del ingreso total de la CDMX que proviene de recursos federales una estimación par 2018 representará sólo el 46.4 por ciento, es decir, el 53.6 por ciento restante proviene de impuestos, productos, derechos, aprovechamientos e ingresos por venta de bienes y servicios que recauda directamente la Secretaría de Finanzas. Esta ha realizado un muy buen trabajo en la obtención de ingresos propios de la ciudad aunque un porcentaje alto de los mismos está representado por el impuesto sobre la nómina que afecta injustamente el costo de la mano de obra.

Del 46.4 por ciento que le aporta la federación, el 36.4 por ciento son participaciones, es decir, recursos federales que no se encuentran etiquetados a programas federales específicos y que son de libre disposición

de las autoridades de la Ciudad. Solamente el 10 por ciento de los ingresos totales de la CDMX son de aportaciones y convenios que se encuentran etiquetados a programas federales. Como se mencionó, el presupuesto federal destinado a educación básica en la Ciudad no entra como aportaciones a las finanzas de ésta.

De acuerdo a la situación actual, el nombramiento de un coordinador federal para vigilar la aplicación de los recursos y programas federales en la capital no representará un riesgo político para la jefa de gobierno electa, que además proviene del mismo partido que el futuro Presidente de la República. Otra situación podría darse cuando se descentralicen al menos 12 secretarías federales a otras ciudades del país, de acuerdo al proyecto del nuevo gobierno, y se traspase el manejo de la educación básica de la Ciudad al gobierno de ésta, situación que parece estar considerada en el programa del nuevo gobierno local.

Con relación al segundo proyecto del gobierno de AMLO de descentralizar 12 de las 18 secretarías federales, la CDMX se vería afectada por la salida de un número importante de familias y personas que generan actividad económica en la Ciudad por lo que podría haber una caída de la misma como consecuencia del cierre de establecimientos

que venden bienes y prestan servicios a las familias que se trasladarán; asimismo, posiblemente se presente la desocupación de miles de viviendas no sólo de las delegaciones de la Ciudad, sino también de los municipios de la Zona Metropolitana y el vaciamiento y desocupación de muchos edificios emblemáticos de la Ciudad y otros ocupados por oficinas burocráticas.

Desde la visión positiva, se puede prever un descongestionamiento del tráfico en la Ciudad, así como de los servicios de transporte público, un posible abaratamiento del costo y de las rentas de las viviendas y de las oficinas o por lo menos un freno a su crecimiento y una menor presión en los servicios públicos de salud y de educación a los cuales se les podrá destinar recursos para mejorar su mantenimiento y calidad.

En un principio los efectos negativos pudieran superar a los positivos, pero en el largo plazo ayudaría a reducir la enorme concentración de población en el Área Metropolitana de la CDMX propiciando una mejor distribución de la misma en el territorio nacional.

NATURALEZA POLÍTICA DEL PACTO FEDERAL Y LA SOBERANÍA DE LOS ESTADOS, POLÉMICA CONSTITUCIONAL Y NUEVOS ESCENARIOS

Carlos Ramiro Ruiz Moreno³
UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA, JALISCO

El poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente (the power tends to corrupt; the absolute power to corrupt absolutely): Lord Edward Acton, 1834-1902.

El Lic. Andrés Manuel López Obrador, ahora declarado oficialmente presidente electo para el período constitucional 2018-2024, en la presentación de su plan de austeridad anunció la creación de un nuevo puesto dentro de la administración pública federal, que tomará la forma de Coordinaciones de Programas de Desarrollo en los Estados, con el propósito de supervisar y dirigir el uso de los recursos provenientes del gobierno federal. La justificación de esta medida se motiva en la necesidad de adelgazar la burocracia de las delegaciones federales, al mismo tiempo que se propiciaría una gestión mucho más eficaz y eficiente.

³ Abogado, maestro y doctor en Derecho, profesor-investigador de carrera titular C de la Universidad de Guadalajara, adscrito a la División de Estudios Jurídicos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH)

Pero, más allá de sus expectativas plausibles, debo advertir que esta reforma vendría a impactar y lesionar, por su naturaleza política, los principios constitucionales del régimen federal, y pondría en evidencia la reaparición en la escena política del presidencialismo mexicano duro, entendido como aquella forma de gobierno que impone la voluntad del jefe del ejecutivo federal, sobre los demás poderes de la Unión, y las esferas administrativas estatales y municipales.

Desde luego, antes de iniciar el sexenio, debemos otorgar el beneficio de la duda al proyecto apenas esbozado que, lamentablemente por los perfiles anunciados para encabezar dichas Coordinaciones, pareciera que tratará de construir un poder público paralelo al régimen republicano de cada entidad federativa, en un símil tropicalizado del gabinete sombra británico, y que estratégicamente llevará además la gestión presupuestal de los programas sociales en los estados. Ante estas perspectivas, estimo pertinente hacer una breve revisión de la situación señalada y sus circunstancias.

I. Unipersonalidad del poder ejecutivo ante la necesidad de conformar una administración pública federal, eficaz y eficiente.

La jefatura de Estado sin lugar a dudas corresponde al poder ejecutivo de la federación y se deposita de manera unipersonal en la persona del Presidente de la República, de conformidad con lo ordenado por el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por otra parte, y para hacer funcional el manejo de las distintas carteras que le compete ejercer al poder ejecutivo, bajo la jefatura de gobierno del Presidente, el artículo 90 constitucional permite la organización de la llamada administración pública federal, centralizada y paraestatal, merced a los principios generales y a los organigramas que establezcan su ley reglamentaria, las leyes relacionadas con cada una de las funciones otorgadas, y sus distintos reglamentos.

Desde una perspectiva meramente administrativista, la creación de las anunciadas Coordinaciones de Programas de Desarrollo en los Estados,

requiere del consenso político de las entidades federativas y sus representantes, dado que su formación significará hacerle frente, de manera estratégica, a las necesidades materiales de la población, en aras de una participación ciudadana decidida, propia de un régimen federal que responde al proyecto de desarrollo nacional congruente con los retos materiales del siglo XXI, para posicionar al país en el concierto de las naciones.

No podemos olvidar en este punto que el federalismo es el pacto político originario, celebrado entre los representantes de las entidades federativas para consolidar la unidad nacional, con principios claros de solidaridad.

En el plano normativo, para cuidar los extremos del principio de legalidad, establecido en el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Federal, el jefe del ejecutivo debe fundar sus actos de autoridad en derecho positivo, y para ello observará las leyes vigentes, las normas oficiales mexicanas y las políticas públicas expedidas, además de razonar los motivos de interés público y beneficio social, para justificar así su naturaleza política en aras del bien común.

2. Soberanía de las entidades federativas, pacto federal y congreso constituyente. Jean Bodin señaló que la soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una



La Constitución fue finalmente el instrumento del federalismo mexicano que hizo posible el proyecto político de los polares, el grupo de liberales jaliscienses personificado en la Ciudad de México por Prisciliano Sánchez, al tiempo de presentar su Pacto Federal de Anáhuac.

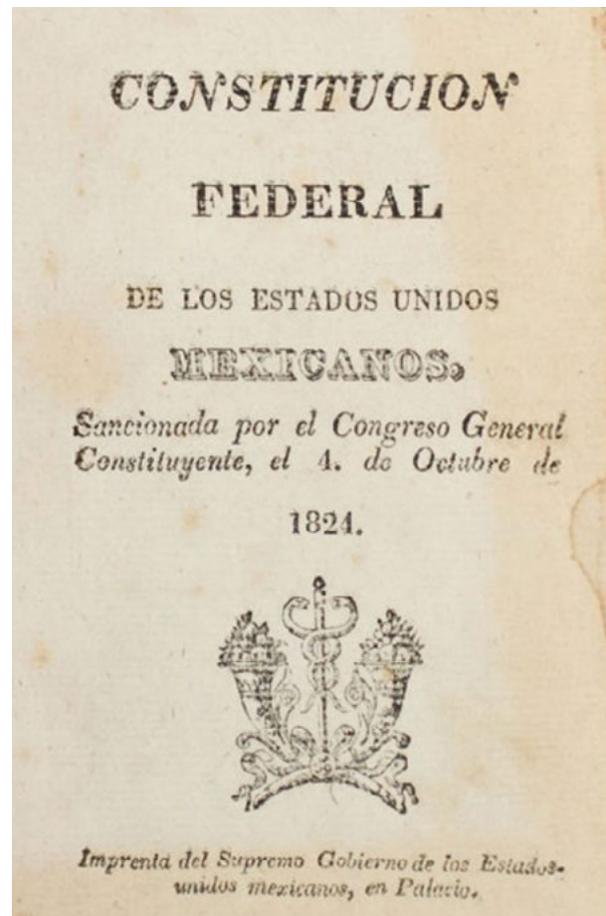
república, en tanto que para Jean Jacques Rousseau consiste esencialmente en la voluntad general; en ambos casos, trataron estos doctrinistas de reconocer y legitimar el punto de partida de la norma constitucional, que viene a establecer las decisiones fundamentales en todas las naciones.

Tal y como lo afirma Manuel González Oropeza, la Constitución fue finalmente el instrumento del federalismo mexicano que hizo posible el proyecto político de los polares, el grupo de liberales jaliscienses personificado en la Ciudad de México por Prisciliano Sánchez, al tiempo de presentar su Pacto Federal de Anáhuac. Por ello, es preciso advertir que los jaliscienses actuaron en consecuencia, en el momento justo, ante las personas competentes, para demostrar que ejercerían la “soberanía jalisciense” por primera ocasión, tomarían las decisiones fundamentales, e inducirían así a la adopción correcta de la forma de estado, republicana y federal, que mejor convenía al país.

En apariencia, era muy sencilla la estrategia política a seguir, que consistiría en predicar con el ejemplo desde su propio Congreso Constituyente local. Sobre este particular, asevera literalmente Manuel González Oropeza que: “...Jalisco apresuró la convocatoria a elecciones para el Congreso Constituyente del Estado, siendo el tercero en toda la Nación, después de Oaxaca y Yucatán, pues la expidió el 26 de agosto de 1823. En el caso de los estados que faltaron por convocar a sus respectivos constituyentes, el Congreso Federal aprobó la Ley Constitucional del 8 de enero de 1824, fomentando la instalación de lo que denominó las legislaturas constituyentes particulares

para aquellos estados remisos...” (González Oropeza, 1995, pp. 48-50).

Se trata pues, de identificar el momento político en que Prisciliano Sánchez convoca a las entidades federativas para que suscriban el pacto federal, y para ello será requisito homologar la gobernación de nuestros antiguos territorios coloniales, para establecerlos como estados soberanos, a efecto de que puedan darse su propia Constitución local. Aquí se puede apreciar con claridad, el propósito del llamamiento de los jaliscienses, para establecer primero las Constituciones de cada uno de los Estados, completar dicha tarea, y así permitir que el primer Congreso



Constituyente de la Federación aprobara a finales de 1824 la primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (Ruiz Moreno, 2016, 147). Insisto en que desde 1824, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, tal y como lo prevé el artículo 39 de la Constitución Federal. Doctrinariamente, este principio se instituye a partir de la tesis de la cosoberanía, en el entendido de que la soberanía nacional resulta de la comparecencia originaria de los representantes de los estados en el otorgamiento del pacto federal, de acuerdo a lo ordenado por el artículo 40 constitucional.

3. Régimen republicano de las entidades federativas y su relación con el gobierno federal.

La publicación del Pacto Federal de Anáhuac, presentada en la Ciudad de México por el entonces diputado constituyente Prisciliano Sánchez, el 28 de julio de 1823, argumentaba de manera un tanto utópica, en la exposición de su texto, que el federalismo de la República Mexicana sería una fórmula política que funcionaría como: "...el taller de la moralidad, el plantel de la filantropía, el foco de la ilustración, y el seminario de las virtudes sociales...". Ahora bien, para perfilar la exacta relación que debe proveer el federalismo a los estados que lo instauran, en un contexto de soberana concurrencia con el gobierno general de la República, expuso un interesante símil:

"...A un magistrado o jefe encargado de la seguridad de un lugar le basta la autoridad competente sobre los ciudadanos que lo componen para obligarlos a cumplir con un deber procomunal, ya con sus personas, ya con sus caudales. ¿Pero podrá indicarse una sola razón para que su inspección y conocimiento se quisiera extender al gobierno interior de sus casas, de sus familias, de sus negociados y de sus más privativos intereses? ¿No sería ésta una opresión insufrible, y un vejamen atroz, aunque se vistiera de los colores y pretextos más especiosos? Pues aplíquese esto a las provincias como a las familias que componen el todo de la Nación, y forzosamente se sacará la misma consecuencia. (...) No se separan las provincias para ser otras tantas naciones independientes en lo absoluto: ninguna ha pensado en semejante delirio, sino que respecto a su gobierno interior se han pronunciado Estados soberanos, porque quieren ejercer éste sin subordinación a otra autoridad. Se independen mutuamente para administrarse y regirse por sí mismas, puesto que nadie mejor que ellas pueden hacerlo con más interés, con mayor economía, ni con mejor acierto, y para esto tienen un derecho incontestable, así como lo tiene cada ciudadano para ser el Señor de su casa, y sistemar su régimen doméstico como mejor le acomode. Pero sin embargo, ellas aseguran que quieren permanecer siempre partes integrantes del gran todo de



“El Pacto Federal de Anáhuac” (1823) refleja las aspiraciones del grupo político jalisciense de los polares, que buscaba poner en tela de juicio la legitimidad del efímero Imperio Mexicano de Agustín de Iturbide, hasta llevarlo a su caída. Foto de José Ignacio Paz vía Wikimedia.

la Nación de que son miembros, unidas por el vínculo insoluble de Federación, bajo de una autoridad central que dirija la fuerza en masa, tanto para asegurar a todas y a cada una de las agresiones extranjeras, como para garantizar su independencia recíproca...”.

En síntesis, quiero dejar latente mi particular percepción respecto de la intencionalidad manifiesta del grupo de los polares, y en particular del célebre Prisciliano Sánchez, dirigida para orientar las acciones liberales, emprendidas desde Jalisco con motivo de la postulación del modelo de república federal, que finalmente se adoptó, y que de manera valiente llevaron a cabo sin tomar en consideración las repercusiones adversas de los grupos económicamente poderosos

y, sobre todo, de las revanchas políticas que se desencadenaron. De acuerdo con Manuel González Oropeza, los polares más destacados fueron, Luis Quintanar, Francisco Severo Maldonado, Prisciliano Sánchez, Juan de Dios Cañedo y Juan Cayetano Gómez de Portugal, entre otros (González Oropeza, 1995, 43).

4. Vigencia de la tesis de la cosoberanía en el siglo XXI. En el primer cuarto del siglo XIX, el proyecto de Prisciliano Sánchez, contenido en “el Pacto Federal de Anáhuac” (1823), refleja las aspiraciones del grupo político jalisciense de los polares, que buscaba poner en tela de juicio la legitimidad del efímero Imperio Mexicano de Agustín de Iturbide, hasta llevarlo a su caída; y, por otro lado, más allá del discurso decimonónico que

lo envuelve, lleva una aportación doctrinaria del Derecho Constitucional jalisciense, cuyo propósito se dirigía a construir argumentos inteligentes, para modelar al país como una república federal, que terminaría por consolidar a la independencia nacional, de una vez por todas.

En cuanto al modelo del federalismo propuesto para la República Mexicana por Prisciliano Sánchez, es importante señalar que corresponde a los principios de soberanía popular y república representativa federal, que en su momento incorporó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 4 de octubre de 1824.

Sin embargo, la conciliación de las ideas liberales necesarias para consolidar la tesis de la cosoberanía que propuso Prisciliano Sánchez desde 1823, sigue significando una monumen-

tal asignatura, tanto teórica como práctica, para los servidores públicos que enfrentan en nuestro país con motivo de su trabajo cotidiano, la delgada frontera que divide los ámbitos de competencia de la federación y las entidades federativas respectivamente. Al respecto, afirma José Barragán Barragán que: "...La teoría clásica del federalismo no ha podido superar todavía algunas contradicciones que lleva en sus enunciados básicos. En efecto, frente a la teoría de la soberanía única, que es esencial a la idea de Estado, los federalistas sostienen la tesis de la cosoberanía, como elemento válido para explicar la presencia de estados soberanos en el interior del Estado federal; y, frente a la teoría de la unidad del Estado, los federalistas sostienen la existencia de dos Estados en uno. (...) En suma, en mi opinión, el tomar lo federal como forma de gobierno en los términos de los textos mexicanos, favorece muchísimo y no trae ninguna de las complicaciones de las teorías clásicas, las cuales, al menos, no pueden, ni deben tomarse como explicación única posible del fenómeno federalista..." (Barragán, 2007, pp. 125-126).

No puedo pasar por alto la oportunidad de manifestar que en la actualidad subsisten los mismos problemas del federalismo decimonónico, es decir, está omnipresente la tendencia centralizadora para la toma de decisiones y la solución de los problemas



nacionales, a efecto de ejercer así la soberanía de estado única, mediante argumentos que ponderan la necesidad de implantar normas jurídicas generales, en sustitución de las normas establecidas por las legislaturas de las entidades federativas, desde luego que en franca contradicción de lo dispuesto por el artículo 124 de la vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con bastante autoridad moral, formula su crítica José Barragán cuando afirma: "...Este comportamiento tan exageradamente centralizado del caso mexicano echa a perder todas las cosas y se constituye en un verdadero obstáculo para el desarrollo regional; incluso para el gobierno diario de los pueblos o los municipios; para la simple tarea de guardar el orden y la paz pública; o para la no menos importante tarea de administrar justicia..." (Barragán, 2007, 2).

A lo largo del siglo XIX, la república federal devino en dos dictaduras militares, y sufrió dos imperios, además de una serie de guerras civiles e intervenciones extranjeras que, al ser estudiados en conjunto, sirvieron para fortalecer el federalismo mexicano. El resultado de tales experiencias decimonónicas debe ser interpretado a la luz de la vigente fórmula federal, contenida en la Constitución de 1917, por lo que coincido con la opinión de José Barragán, cuando afirma: "...No cabe duda que el artículo 124 es la mayor de todas las salvaguardas del federalismo mexicano. Por su enunciado cobra vida y eficacia la soberanía estatal prevista en los artículos 40 y 41. Los estados, en efecto, son soberanos, porque el mencionado artículo 124 les impone tanto a los poderes federales cuanto al poder reformador, la prohibición de irrumpir sobre el régimen interno estatal..." (Barragán, 2007, 125).

Me queda claro que el panorama actual del federalismo resulta promisorio, con las 32 entidades federativas de la República Mexicana –incluida la Ciudad de México–, tratando de defender la vigencia de la tesis de la cosoberanía, a pesar de los denodados esfuerzos que han realizado las últimas administraciones federales por ejercer todos aquellos rubros que la Constitución Federal no le otorga expresamente y que, por ende, se entienden reservados a la competencia de las entidades federativas.

Conclusiones. La breve revisión de la situación señalada y sus circunstancias, me lleva a cerrar mis ideas con las siguientes reflexiones.

- I. Reviste características de pertinencia y oportunidad el plan de austeridad presentado por el presidente electo. Sin embargo, la creación de las Coordinaciones de Programas de Desarrollo en los Estados anuncia un serio desgaste en la relación política del gobierno federal con los gobiernos locales, que va más allá de los límites establecidos a la Federación por el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- II. A mi leal saber y entender resulta de la mayor importancia que la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) invite al presidente electo para dialogar de manera horizontal respecto de las expectativas que tienen los gobiernos locales a partir de la tesis de la cosoberanía, y para saber de primera mano si la Federación será respetuosa del pacto federal, no siendo admisibles entonces las Coordinaciones de Programas de Desarrollo en los Estados, con delegación de facultades de gestión y distribución presupuestal, por encima de las atribuciones de los gobiernos locales.
- III. Es tiempo de ponderar en términos del derecho humano al buen gobierno, el nivel de vigencia que deben alcanzar las instituciones de participación ciudadana, precisamente para fortalecer el ejercicio práctico de la soberanía de los Estados y de la Ciudad de México, así como

para reactivar el trabajo legislativo de los senadores de la República, y apelar a su carácter de representantes de las entidades federativas, a efectos de mantener vigente el pacto federal. De esta manera, podrá ajustarse a los tiempos actuales el principio constitucional de la división de poderes, tanto federal como local, para que funcione según John Locke, como un sistema de pesos y contrapesos, y evite así que algún poder resulte absoluto, y por ende, corrupto, como bien sentenciaba Lord Edward Acton.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA Silva, Adrián.- Una reflexión sobre cultura política e ideopraxias en los escritos de Los Polares. Guadalajara, 1821-1826. En: *Historias*. Revista del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH). Núm. 86. México, 2013. Pp. 47-72.
- BARRAGÁN Barragán, José.- *El Federalismo Mexicano, visión histórico constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Primera edición, México, 2007. 238p.
- BENSON, Nettie Lee.- *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*. El Colegio de México-Coordinación de Humanidades, UNAM. 2ª edición. México, 1994. 315p.
- COVARRUBIAS Dueñas, José de Jesús.- *Jalisco, Historia de las Instituciones Jurídicas*. Coedición del Senado de la República y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 2010. 104p.
- CUEVAS Contreras, Marco Antonio.- *Reivindicación de Don Prisciliano Sánchez, precursor del Federalismo Mexicano y Fundador del Estado de Jalisco*. Amate editorial, segunda edición revisada. Guadalajara, 2008. 350p.
- GONZÁLEZ Oropeza, Manuel. *El Federalismo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Serie C. Estudios Históricos, Núm. 53. México, 1995. 758p.
- HURTADO González, Javier.- A manera de contexto. En: SÁNCHEZ, Prisciliano.- *El Pacto Federal de Anáhuac*. Documento facsimilar del impreso en la Cd. de México, el 28 de julio de 1823. Instituto de Estudios del Federalismo "Prisciliano Sánchez". Documentos Básicos I. Guadalajara, julio de 2015. 36p. https://issuu.com/instituto_del_federalismo/docs/elpacto
- MURIÁ, José María.- *De Nueva Galicia a Jalisco*. En: *Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades, SOCIOTAM*, vol. XVI, núm. 2, julio-diciembre 2006, pp. 31-49. Universidad Autónoma de Tamaulipas, Ciudad Victoria, México.
- REYES Heróles, Jesús.- *El Liberalismo Mexicano*. Tomo II, la sociedad fluctuante. Fondo de Cultura Económica, sección de obras de política. México, 1982. 508p.
- RUIZ Moreno, Carlos Ramiro.- *El Pacto Federal de Anáhuac* (Vol. II, pp. 133-184). Ensayo publicado en el libro colectivo titulado "Fuentes Históricas de la Constitución de 1917", coordinador académico, Jorge Fernández Ruiz. 1ª edición, Ciudad de México, Miguel Ángel Porrúa, 2016, (3 vol.). Vol. II, 901p.

FEDERALISMO, DESARROLLO SOCIAL Y DESIGUALDAD

Guillermo M. Cejudo
CIDE

El arreglo federal ha sido una de las piezas de nuestro entramado institucional que no se ha adaptado adecuadamente a nuestra evolución democrática. El pluralismo político no ha sido suficiente para generar contrapesos efectivos en los espacios estatales. La competencia electoral no ha alcanzado para generar incentivos para que los gobernadores respondan a necesidades locales y se sepan vigilados y sujetos a rendir cuentas por los resultados sustantivos de su gestión. Y la distribución del poder entre federación, estados y municipios no refleja competencias diferenciadas y responsabilidades claras.

En julio pasado, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) convocó a un Foro sobre el tema, llamado Federalismo: El problema no resuelto, en el que especialistas, políticos, funcionarios y representantes de organizaciones sociales debatieron los retos de nuestro arreglo federal y las oportunidades para mejorar su diseño en distintas materias. En este texto, recuperaré algunas de las ideas que se plantearon en el tema de desarrollo social.

I. Algunas preguntas no resueltas

Hay dos perspectivas en las que puede analizarse la relación entre el régimen federal y el desarrollo social y la desigualdad. Por un lado, uno de los propósitos de los sistemas federales es equilibrar las desigualdades regionales. ¿En qué medida nuestro régimen federal ha preservado o reducido las

desigualdades regionales? ¿Cómo podemos valorar los instrumentos que buscan equilibrar esas desigualdades, por ejemplo los Fondos del Ramo 33? ¿Qué modificaciones podríamos realizar a nuestro régimen federal para que sea un mejor vehículo para reducir la desigualdad entre las regiones?

Por otro lado, el federalismo es también un arreglo que estructura la política social y el combate a la pobreza. Aunque hay una ley general de desarrollo social con un mandato que involucra los tres órdenes de gobierno, los esfuerzos de coordinación intersectorial e intergubernamental han sido infructuosos y los programas sociales de los tres ámbitos de gobierno no están articulados ni parecen ser suficientes. ¿Cómo deberían definirse las responsabilidades de los tres ámbitos de gobierno en materia de política social y combate a la pobreza? ¿Cuál debería ser el papel del municipio en la política social? ¿Cómo reorientar la política social de los estados de una lógica de muchos programas fragmentados a una política integral? ¿Cuál debe ser el papel del gobierno federal como ejecutor de programas sociales y como integrador de la política nacional de desarrollo social?

La respuesta a estas preguntas terminará definiendo no solo el futuro de la política social, sino también el funcionamiento cotidiano de nuestro régimen federal.

II. Los temas pendientes

Hay por lo menos tres temas pendientes en la interacción entre política social y federalismo. El primero, el más complejo de resolver pero también el de mayor potencial transformador, es el del diseño competencial. La Ley General de Desarrollo Social fija la política de desarrollo social como responsabilidad de los tres ámbitos de gobierno. Esto sería una buena noticia si, con base en ello, hubiera un trabajo conjunto, articulado y eficaz en el combate a la

pobreza y la desigualdad. Lo cierto es que, pese a renovados intentos de coordinación interinstitucional, las labores en esta materia de los gobiernos municipales, estatales y federal no han rendido frutos. Se comparte poca información, se duplican esfuerzos, se dejan espacios sin atender e incluso se compite con los mismos instrumentos de política. Los derechos sociales no se garantizan por igual, ni los ciudadanos tienen claridad sobre quienes son los responsables de hacerlo.

El segundo gran pendiente es el modelo de descentralización. El financiamiento de la política social y el seguimiento del ejercicio del gasto social están esbozados en la Ley de Coordinación Fiscal, que establece fórmulas, criterios y responsables para transferir recursos del presupuesto federal —el ramo 33— a estados y, en menor medida, a los municipios. Esta decisión, sin embargo, ha sido insuficiente para efectivamente descentralizar el poder de decisión y, con ello, asegurar que las políticas sean ajustadas conforme a las características de los espacios subnacionales. En otras palabras, hemos descentralizado apenas parcialmente el ejercicio de los recursos, pero no las decisiones sobre diseño y alcance de la política social.

Y el tercer tema tiene que ver con la construcción de una política social capaz de abatir desigualdades. Una de las principales razones de ser de un régimen federal es la capacidad de cerrar brechas y responder con acciones diferentes a condiciones distintas. Hasta hoy, la política social federal no ha tenido estrategias diferenciadas para territorios con características de pobreza y desigualdad, ni mucho menos para equilibrar las crecientes divergencias entre regiones del país.

III. La agenda inmediata

En efecto, uno de los propósitos de los sistemas federales es equilibrar las desigualdades regionales. Por eso podría ser una buena noticia que, tras la elección de julio pasado, se comience a hablar de descentralización, 35 años después de la reforma constitucional al artículo 115 que dio forma



al municipio actual y 20 años después del diseño del Ramo 33 que ha estructurado nuestro modelo de descentralización. Pero esos dos antecedentes deberían servir también para alertarnos sobre el calibre de la respuesta necesaria para enfrentar los retos enumerados arriba. La mera desconcentración territorial de las secretarías o la modificación del modelo de delegaciones federales en los estados –más allá de los méritos de las propuestas, sus repercusiones políticas y sus complicaciones administrativas– se antojan insuficientes frente al tamaño del problema.

Si las decisiones que se tomen en los próximos meses no tocan el modelo de coordinación fiscal, no buscan generar capacidades efectivas en los estados y municipios y no resuelven el desorden competencial, el

federalismo mexicano seguirá siendo disfuncional. De igual forma, si la política social no genera soluciones integrales a las condiciones individuales, familiares y comunitarias que reproducen la pobreza y la desigualdad, los derechos sociales seguirán siendo atendidos de manera parcial e insuficiente.

La complejidad del problema de pobreza y desigualdad en México requiere un federalismo renovado y eficaz. Y este será posible solo con un rediseño institucional mayúsculo, que parecía imposible en un escenario de fragmentación política como el de años recientes. La reconfiguración del escenario político abre una oportunidad nueva para intentar construir, después de mucho tiempo, un federalismo eficaz que sirva para resolver los problemas públicos que enfrentamos.

MAPEO DE LA DESCENTRALIZACIÓN PROPUESTA POR EL GOBIERNO ELECTO

Francisco Alvarado

INICIATIVA CIUDADANA PARA LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA DEL DIÁLOGO A.C.

Amás de un mes de que Andrés Manuel López Obrador formalizara su propuesta de descentralización, las opiniones decantan lo positivo y lo negativo de dicho planteamiento. Aunque existe la coincidencia mayoritaria de que mudar cada dependencia o subsecretaría

a los distintos estados del país constituye la oportunidad para que las administraciones locales diseñen políticas públicas acordes a las necesidades reales de sus regiones, y para que establezcan relaciones coordinadas entre los diversos ámbitos de gobierno.

¿Para qué serviría la descentralización?	Beneficios económicos de la descentralización	Aspectos negativos de mudar las secretarías de Estado
<p>La propuesta de López Obrador no es nueva. En varias ocasiones, académicos han explicado que la descentralización en México serviría para hacer más eficiente la actuación y resultados de la administración pública local, pero condicionada a una modernización simultánea en los procesos administrativos, con la finalidad de que la toma de decisiones de las dependencias fuera más expedita, se impulse una mejora en la gobernabilidad local y se dé respuesta, aunque gradual, a las diversas demandas sociales.</p>	<p>Después de que el hoy presidente electo confirmara su plan de descentralización, expertos en urbanismo consideran que dicho proyecto pondría a diferentes ciudades de México en el mapa económico nacional, y las urbes en las que se asienten las secretarías de Estado potencialmente se convertirían en polos de desarrollo, generando inversión, desarrollo de infraestructura física, mayores servicios financieros carretero, generación de empleos, impulso de una nueva política de viviendas.</p>	<p>Expertos y urbanistas coinciden en que mudar las secretarías de Estado debe ser un proceso gradual pero planificado, pues para ello, las ciudades que las habrán de alojar deberán contar con una infraestructura suficiente como vialidades, vías de comunicación, vivienda, etc. pues de lo contrario se puede generar un caos.</p>

Un ejemplo de la experiencia internacional

En Norteamérica, Canadá no tiene sus secretarías de Estado en un solo lugar, están distribuidas en su territorio. Por ejemplo, la de Agricultura está en Winnipeg, la Agencia de Promoción Económica de la Región Atlántica está en Nuevo Brunswick, la de Energía Atómica está en Quebec, el Consejo de Artes de Canadá está en la Isla del príncipe Eduardo, y su secretaría del medioambiente la tiene en Columbia.

Costo de la descentralización de las secretarías de estado

Hasta finales de 2017 se calculaba que descentralizar el gobierno costaría lo siguiente: primera etapa (planeación) por \$22,800'000,000. Segunda etapa (construcción y mudanza) \$125,000'000,000. En total, una inversión de \$147,800'000,000.

Esquema	Inversión (en millones de pesos)
Estudios sobre las capacidades físicas de las ciudades	250
Estudios sobre los diversos aspectos sociales y antropológicos	56
Ruta y gestión de autorizaciones y procesos legales	25
Creación de entidades coordinadoras, promotoras y ejecutoras	65
Estrategia de promoción y difusión del programa	95
Estudios del mercado inmobiliario	80
Planes maestros y proyectos ejecutivos en su primera etapa	1,400
Construcción y mudanza (se estima una inversión promedio por dependencia, de 90 mil metros cuadrados a 45 mil pesos/m ² lo cual incluye construcción, equipos, sistemas, mobiliario, mudanza, entre otros)	125,000

Fuente: Proyecto de Nación 2018-2024.

El proyecto descentralizador de Andrés Manuel López Obrador

Dicho esquema está plasmado en el denominado Proyecto de Nación 2018-2024, y es un tema que formalizó después del 1° de julio. En su propuesta, la Presidencia, Gobernación, Hacienda, Relaciones Exteriores y Defensa se mantendrán en la Ciudad de México. El resto de las dependencias se asentarán en diferentes entidades, a saber:

Dependencia o secretarías de Estado (existentes y de nueva creación)	Ciudad y estado	Dependencia o secretarías de Estado (existentes y de nueva creación)	Ciudad y estado
■ PETRÓLEOS MEXICANOS	Ciudad del Carmen, Campeche	■ DICONSA	Zacatecas, Zacatecas
■ SECRETARÍA DE ENERGÍA	Villahermosa, Tabasco	■ SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	San Luis Potosí, San Luis Potosí
■ CFE	Tuxtla Gutiérrez, Chiapas	■ SECRETARÍA DE ECONOMÍA	Monterrey, Nuevo León
■ COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA	Alvarado, Veracruz	■ NACIONAL FINANCIERA	Torreón, Coahuila
■ SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL	Oaxaca, Oaxaca	■ COMISIÓN FORESTAL	Durango, Durango
■ SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA	Puebla, Puebla	■ SECRETARÍA DE MINERÍA	Chihuahua, Chihuahua
■ SECRETARÍA DE CULTURA	Tlaxcala, Tlaxcala	■ ADUANAS	Nuevo Laredo, Tamaulipas
■ INFONAVIT	Toluca, Estado de México	■ FONDO NACIONAL DE TURISMO	Bahía de Banderas, Nayarit
■ SECRETARÍA DE SALUD	Chilpancingo, Guerrero	■ SECRETARÍA DE PESCA	Mazatlán, Sinaloa
■ IMSS	Morelia, Michoacán	■ SECRETARÍA DE AGRICULTURA	Ciudad Obregón, Sonora
■ SAGARPA	Guadalajara, Jalisco	■ CONACYT	La Paz, Baja California Sur
■ ISSSTE	Colima, Colima	■ SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	Mexicali, Baja California
■ SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	Querétaro, Querétaro	■ SEMARNAT	Mérida, Yucatán
■ SECRETARÍA DEL TRABAJO	León, Guanajuato	■ SECRETARÍA DE TURISMO	Cancún, Quintana Roo
■ SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO	Pachuca, Hidalgo	Total	31

Nota: Caminos y Puentes Federales (Capufe) ya se encuentra en Cuernavaca y el INEGI en Aguascalientes.

Fuente: Proyecto de Nación 2018-2014

¿Qué dice la ley?

Las oficinas centrales de las secretarías de Estado se encuentran en la capital mexicana debido a que la Ciudad de México es la sede de los tres poderes que integran el gobierno, de acuerdo con el artículo 44 de la Constitución. Ese mismo numeral prevé la posibilidad de que los poderes federales se trasladen a otro lugar. Para ello se requiere de un acuerdo emitido por el presidente de la República de conformidad con la fracción II del artículo 89 constitucional y los artículos 14 y 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Tras ser emitido por el mandatario federal el documento debe aparecer en el Diario Oficial de la Federación a fin de que surta todos sus efectos. El acuerdo debe especificar la forma en que se llevaría a cabo el traslado de las secretarías y las opciones que tendrán los trabajadores en caso de que estos no quieran mudarse de la Ciudad de México.

Fuente: Constitución Política y Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Los coordinadores estatales

Bajo el argumento de disminuir la burocracia, el presidente electo Andrés Manuel López Obrador también propuso una reforma a la Ley de Administración Pública que elimine a los delegados federales y los sustituya por coordinadores estatales, que serían designados por el Ejecutivo federal y concentrarían las funciones en una persona por entidad. En la propuesta se menciona que esa acción podría ahorrar miles de millones de pesos, pues se considera que los delegados federales “ganan salarios estratosféricos”.

- De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación, una secretaría de Estado puede destinar, en promedio, \$5'000,000 por delegación federal al año, de los cuales la mayoría se invierte en el concepto de “gastos personales”.

QUÉ SON LAS DELEGACIONES FEDERALES

De acuerdo con el Artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cada secretaría y dependencia del Estado puede contar con delegaciones federales para asegurar que los trámites y funciones que les competen puedan ser llevadas a cabo, ya sea por estado o por regiones que abarquen más de una entidad. Cabe precisar que el Artículo 17 bis de esa misma Ley plantea que

“las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal podrán contar con delegaciones en las entidades federativas o, en su caso, en regiones geográficas que abarquen más de una entidad federativa, siempre y cuando sea indispensable para prestar servicios o realizar trámites”.

El costo de las delegaciones

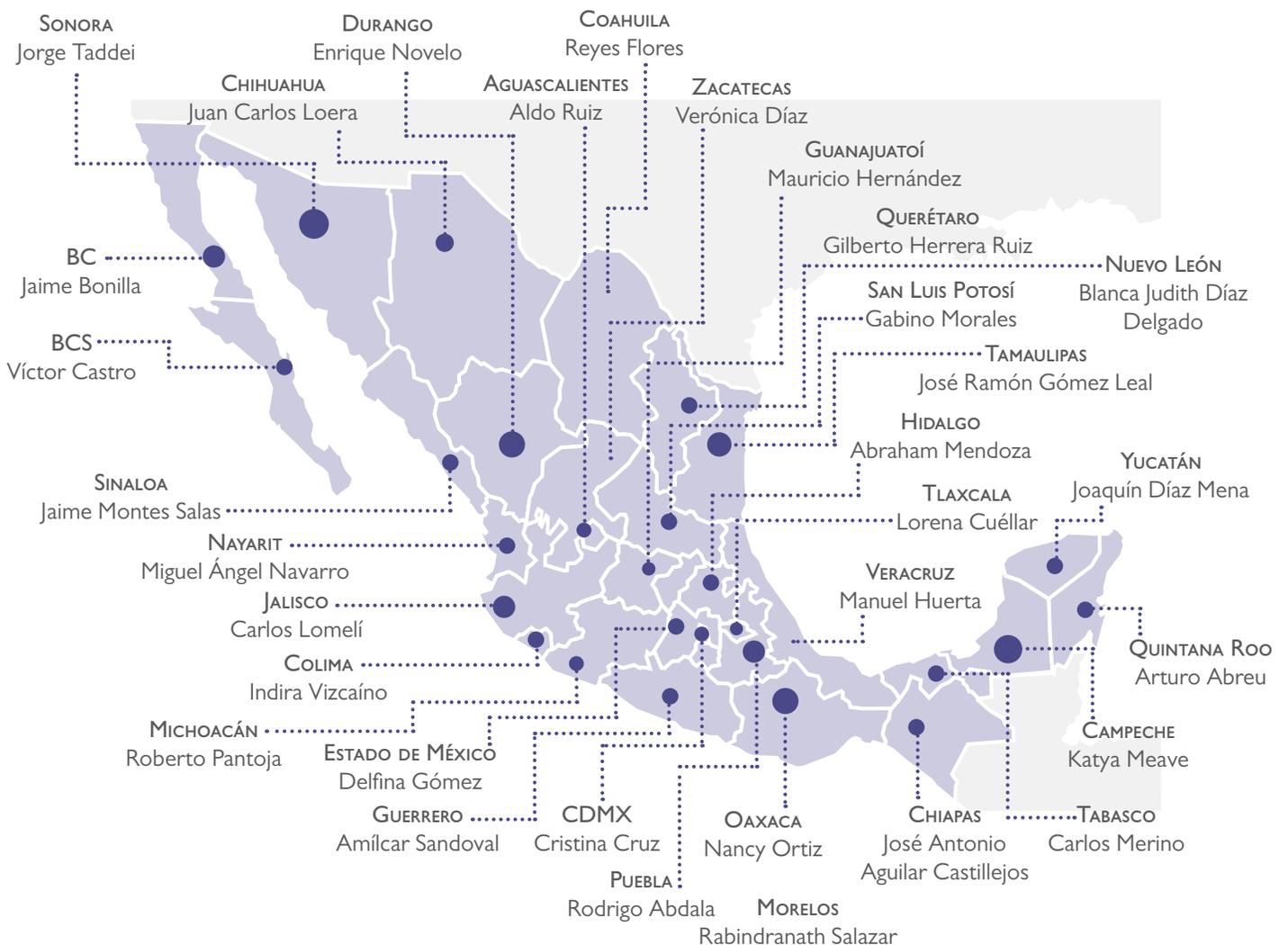
Una revisión dependencia por dependencia realizada por la revista Proceso revela que existen 2 mil 268 delegaciones o representaciones de dependencias o entidades federales en el país.

- Sólo considerando las 19 dependencias del gabinete legal, entre delegaciones, subdelegaciones y centros de representación, suman mil 420 cargos.
- La dependencia más obesa es la secretaría de Agricultura, que cuenta con 33 delegaciones, 192 distritos de desarrollo y 713 centros; le sigue Relaciones Exteriores con diez delegaciones metropolitanas y 33 delegaciones foráneas. Sin contar la Secretaría de la Función Pública y la Consejería Jurídica del Ejecutivo, todas las dependencias cuentan con una delegación en cada estado.

- Los delegados federales de las dependencias centrales suelen tener plaza de director general con una percepción bruta que oscila entre \$120,000 y \$135,000 mensuales. Sin embargo, el eslabón inmediato, los subdelegados, que hacen la labor operativa llegan a ubicarse en el tabulador con \$30,000 mensuales brutos.

La desaparición de todas las delegaciones federales para crear 32 Coordinaciones Estatales de Programas de Desarrollo en cada estado, ya fue anunciada y tendrá la siguiente distribución.

PROPUESTA DE CREACIÓN DE COORDINACIONES ESTATALES



El punto de vista de los actores

La propuesta de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) de descentralizar la administración pública federal y su determinación de nombrar coordinadores estatales, ha despertado un debate sobre la viabilidad o las inconveniencias que pudieran suponer medidas de esta naturaleza.

DESCENTRALIZACIÓN

- En las entidades es bienvenida la propuesta pues de acuerdo con sectores productivos, se trata de una medida incluyente que incentivaría el desarrollo económico en sus regiones y les facilita la gestión de recursos.
 - En Sonora, Quintana Roo y Veracruz dan bienvenida a la propuesta.
 - En contraparte, en algunas entidades se ve con agrado la propuesta de Andrés Manuel López Obrador para desconcentrar la administración pública.
 - Opiniones divididas en Veracruz y Nuevo León.
 - En Oaxaca y Tamaulipas ven con reservas la medida.
- Coparmex: Advirtió que podría politizar los recursos y centralizar el poder.
- **Legisladores del PRI y PRD:** Criticaron la propuesta de Andrés Manuel López Obrador de mudar 27 dependencias federales a los estados, para lo que se prevé un gasto estimado de \$127,830'000,000.
- **Manuel Ordorica Mellado, especialista en demografía de El Colegio de México:** Deberá evaluarse la cantidad de población que será movilizada con la descentralización, que podría ser un generador de equilibrio poblacional y condiciones socioeconómicas regionales.
- **Joel Ayala Almeida, secretario general de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE):** Está de acuerdo con la propuesta de descentralizar las dependencias federales, si se toma en cuenta a los trabajadores.

- **Silvano Aureoles, gobernador de Michoacán:** Presentó a López Obrador una propuesta en materia fiscal y económica. Comentó que no debe haber intermediarios entre las relaciones del gobierno federal y los estados.
- **Damián Zepeda, dirigente nacional del PAN:** La propuesta de López Obrador atenta contra el federalismo. Estos organismos son “evidentes operadores políticos” que buscarían relegar al gobernador electo democráticamente en cada entidad y reportarán directamente al Presidente de la República. De acuerdo con la Constitución no deben existir intermediarios entre los gobiernos federal y estatales.
- **Jaime Rodríguez Calderón, gobernador de Nuevo León:** Una “idiotez” la propuesta de designar coordinadores estatales para canalizar programas y recursos federales a las entidades
- **Martín García Avilés, dirigente del PRD-Michoacán:** No es bienvenida la nueva figura de coordinador estatal; es una regresión constitucional y un atentado en contra del federalismo del país.
- **Héctor Astudillo Flores, gobernador de Guerrero:** La figura de coordinadores estatales propuestos por López Obrador debe revisarse conforme la Constitución federal y en los términos de la las autonomías entre los poderes del país para no afectar la relación entre niveles de gobierno y poderes públicos.
- **Concanaco:** Rechazó la propuesta de López Obrador, de crear la figura de un coordinador estatal por entidad y desaparecer las delegaciones federales en los estados, debido a que se crearían poderes paralelos a los gobernadores y se concentraría demasiada responsabilidad en unas solas manos.
- **Carlos Montiel, líder del CCE-Puebla:** Existen muchas dudas de cuál será el papel de los coordinadores estatales, inclusive se corre el riesgo de que no exista una ‘sana competencia’ con el gobernador o gobernadora en funciones.

ESCAPARATE CIUDADANO

ESTA SECCIÓN PRESENTA ALGUNOS PROYECTOS QUE INICIATIVA CIUDADANA HA PUESTO EN MARCHA EN ALIANZA CON OTRAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL, ACADEMIA Y GOBIERNO

La “Iniciativa Regional para la Cooperación Educativa Pro-Jóvenes Centroamericanos” fue gestada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Puente Ciudadano, AC, en alianza con la Fundación Fe y Alegría en Guatemala, Honduras y El Salvador. Se trata de un fondo de becas para que estudiantes jóvenes de esos tres países centroamericanos, que se hallan en situación de riesgo por la violencia en sus comunidades y barrios, continúen sus estudios en México entre 2018 y 2021.

La alianza inicial dio pie a la formación de un Consorcio de organizaciones académicas y civiles, al que se han sumado la Fundación Juntos con los Niños (JUCONI México) y el Instituto Oriente de Puebla; ambos realizan una crucial tarea de acompañamiento en la formación de los jóvenes.

Si bien se trata de una iniciativa de organismos de la sociedad civil, ha recibido un apoyo fundamental por parte del gobierno federal (Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo AMEXCID, de la Secretaría de Relaciones Exteriores) y de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), así como del gobierno del estado de Puebla a través del sistema estatal DIF.

La primera generación, que en este primer año lectivo incluye a 12 adolescentes y jóvenes (4 por cada país centroamericano), ya inició clases el 15 de



agosto de 2018 en planteles del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) en la ciudad de Puebla (México). Adicionalmente, los jóvenes participarán de actividades culturales y sociales, y de un programa de liderazgo que les ayude a labrarse un proyecto de vida para sí mismos, en donde quiera que continúen su desarrollo personal y profesional al concluir su bachillerato técnico.

Con esta iniciativa estamos construyendo nuevas formas de cooperación para cambiar la narrativa de la relación México-Centroamérica, hacia la seguridad ciudadana y el desarrollo compartido, ofreciendo respuestas conjuntas a desafíos compartidos.



Con esta iniciativa estamos construyendo nuevas formas de cooperación para cambiar la narrativa de la relación México-Centroamérica, hacia la seguridad ciudadana y el desarrollo compartido, ofreciendo respuestas conjuntas a desafíos compartidos.



PÁGINA WEB:
www.iniciativaciudadana.org.mx



**Iniciativa
Ciudadana PCD**



@iniciativa_pcd



<https://www.youtube.com/user/Iniciativapcd>

BRÚJULA CIUDADANA 101

TELS. 5514 1072 / 5525 8232 / 5525 8276

XIOMARA PERAZA

EDITORA DE LA REVISTA BRÚJULA CIUDADANA

xiomara.peraza@iniciativaciudadana.org.mx

JUDITH MELÉNDREZ BAYARDO

DISEÑO Y EDICIÓN

judithmelba@gmail.com

