

procesos electorales con resultados cada vez más cuestionables. Aquí se detecta que, particularmente desde 1988, con motivo de radicales cambios en el escenario político-electoral,²⁰ se alteraron situaciones que contribuyen, entre otros motivos, a la crisis tanto por la designación misma de Salvador Neme como candidato a la gubernatura, como a su posterior separación del cargo que evidencia la crisis del sistema de dominio y, posteriormente, en 1994, con motivo nuevamente de la elección del gobernador el escenario de crisis se reproduce potencialmente.

En resumen, por mediación de los gobernadores y por el manejo que efectúan sobre intereses de grupos internos o externos a su entidad, se logran varias cuestiones que inciden en los procesos de la dominación nacional.²¹ Los ejecutivos estatales normalmente se ven orillados a propiciar elementos de legitimidad al presidencialismo, aunque al mismo tiempo deben crearse una base propia de autoridad, pero también se convierten en los enlaces para la asimilación de nuevos grupos en la estructura política. De esta manera, se podrá observar en la investigación que la vida política nacional no puede prescindir de los poderes ejecutivos estatales, a los que incorpora pero someténdolos a diferentes situaciones contrapuestas a una equilibrada vida regional.

Es claro que la ausencia de políticas regionales consistentes vulnera la posibilidad de un esquema federal que opere como base para una nueva dinámica nacional.

²⁰ Una de las posibles consecuencias del crecimiento de la oposición nucleada en el Frente Democrático Nacional tal vez se encontraría en los efectos que tuvo el interinato cubierto por José M. Peralta López (diciembre de 1987 a diciembre de 1988), debido a que el gobernador es llamado por el candidato priista a la Presidencia de la República para integrarse a su campaña. Esto aceleró el desajuste en las relaciones internas y cambios al sentido de la gobernabilidad que le dieron los sectores corporativos del pri.

²¹ Al respecto puede consultarse un trabajo que tiene gran claridad y propuestas de estudio en torno a la funcionalidad de los poderes ejecutivos estatales al dominio nacional en: Roger Anderson, *The functional role of the Governors and their states in the political development of Mexico, 1940-1964*, Wisconsin, University of Wisconsin, 1965.

TLAXCALA: FEDERALISMO, DESARROLLO REGIONAL Y DEMOCRACIA

René Valdiviezo Sandoval*

EL FEDERALISMO

La historia y discusión sobre el federalismo en nuestro país es tan antigua como la historia misma de nuestra patria.

Desde la primera Constitución que nos dimos como mexicanos independientes (1824) quedó plasmada la adopción del federalismo como forma de distribución del poder y como sistema de vida y de gobierno, aunque ya desde las Cortes de Cádiz, en la segunda década del siglo pasado, la diputación por las Provincias Internas de Oriente, a cargo de Miguel Ramos Arizpe¹ sostenía que: "...es necesario establecer en cada provincia una Junta Gubernativa o llamese Diputación de Provincia a cuyo cargo esté la parte gubernativa de toda ella, y en cada población un cuerpo municipal o cabildo que responda de todo el gobierno de aquel territorio."

Ciertamente, el pacto federal no fue, ni mucho menos, un acuerdo nacional unánime. Por el contrario, se encontró una y otra vez de frente con las propuestas centralistas y conservadoras. Así, por ejemplo, a escasos diez años de la primera Constitución mexicana, en 1835, la llegada del centralismo al poder del país llevó a la creación del cuarto poder, además de los tres que conocemos: el *Supremo Poder Conservador*, cuya función principal era regular las relaciones entre Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Así, la Ley del 23 de octubre de 1835 señalaba en su artículo 10: "El poder ejecutivo de los Departamentos residirá en el gobernador, con sujeción al ejecutivo

* Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre el Desarrollo Regional-Maestría en Análisis Regional, CISEDRE-MAR, Universidad Autónoma de Tlaxcala.

¹ Alvaro Matute, "Ramos Arizpe [1973], raíces del federalismo en México, 1812", en *México en el Siglo XIX*, antología, núm. 12, México, UNAM, p. 216.

² "Boletín de la Secretaría de Gobernación", en Alvaro Matute, *op. cit.*, p. 258.

supremo de la nación.² *La Constitución de las Siete Leyes de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843* reafirmaban el poder central en México y se constituían en las máximas expresiones del conservadurismo en la historia jurídico-política de nuestra patria.

La llegada al poder de los liberales fue no sólo una derrota de los conservadores sino, sobre todo, de las tendencias centralistas, estableciéndose el federalismo como el progreso y el binomio centralismo-conservadurismo como el retroceso. La lucha, según sostenía José María Luis Mora era entre el progreso y el retroceso.

Paradójicamente, un liberal en los inicios de su vida político-militar es quien en *la práctica* revive al centralismo: el general Porfirio Díaz.

Sin duda la llamada dictadura de fin de un siglo y de inicio del otro que vivió nuestro país permitió la consolidación de un gran poder en torno al presidente de México y a sus incondicionales gobernadores. La Constitución de 1857, la de los liberales, defendida y adoptada por el general Díaz, sostenía el carácter republicano y federal de nuestro país. No obstante, la oligarquía terrateniente cobijada por el gobierno del general Díaz había convertido a los antiguos departamentos, ahora estados o entidades federativas, en sus feudos, todo ello gracias al respaldo y apoyo del gobierno central. De hecho, no había gobernador ni jefe militar que no estuviera bajo la tutela y bendición del General, y gracias a esa protección se pudieron extender en el cargo casi el mismo tiempo que él. Recuerdese en Tlaxcala al coronel Próspero Cahuantzi.³

La Constitución de 1917 ratifica el pacto federal y de hecho queda establecida, a pesar de la gran cantidad de modificaciones que ha sufrido, como la ley que actualmente nos rige en lo colectivo y en lo individual. No obstante, esta Constitución dio pauta al surgimiento de una nueva forma de distribución y manejo del poder, la cual con el tiempo se volvió tan rígida e inflexible como el propio centralismo, aunque sin llamarse así. Me refiero al presidencialismo.

Son claves en este nuevo enfoque de la relación entre los poderes de nuestro país, entre otros, Plutarco Elías Calles, Lázaro Cárdenas, Miguel Alemán y Carlos Salinas.

Con el general Calles asistimos a un gran intento de unificación nacional en torno a un proyecto político. La Revolución mexicana había dejado caudillos en gran parte del territorio nacional y la necesidad de reagrupar a la nación era una exigencia sin la cual el país no avanzaría. Tal acción la consigue Calles con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), en 1929. El presidente adquiere de nueva cuenta la fuerza política que le permite controlar el país.

Cardenas reafirma esta fuerza y con la corporativización de los sectores masivos del país logra tener mayor control sobre el quehacer político nacional, además de lograr poner por delante de su gobierno aquel precepto que le da origen y vida, entre otros, al pacto federal: la soberanía popular frente al poder extranjero.

Muchas de sus acciones logran desarticular los poderes regionales en torno a un proyecto nacional, por ejemplo el reparto agrario y el desarrollo sindical. Las preguntas que obligan a la reflexión son: ¿cuál fue la consecuencia de desarticular los poderes locales en torno al poder federal? ¿Se fortaleció al federalismo? O ¿Acaso se recuerda al general Cardenas como un presidente con gran poder y control, gran ejemplo del presidencialismo, pero con medidas y acciones políticas y económicas acertadas que permiten dejar de lado su visión del poder?

Miguel Alemán acelera el desarrollo industrial de México e impulsa la inversión extranjera en nuestro país. Este nuevo elemento se introduce como una variable fundamental en la reflexión sobre los poderes en México y sobre el nacionalismo que caracterizaba a nuestros gobiernos. ¿Fue acaso la decisión de abrir las puertas de manera masiva al capital extranjero una decisión federal? ¿No implicaba nuestra idea de federalismo la consecución del desarrollo nacional fortaleciendo y priorizando el interés nacional?

Por último, el gobierno de Carlos Salinas consolida nuestra incorporación comercial y económica a bloques transnacionales, posibilita el acceso al poder de otras opciones políticas y distribuye recursos vía gasto social como hacía muchos años no se hacía. ¿Qué implica todo esto en relación con nuestra reflexión sobre el federalismo? ¿Nuestra nueva vida en relación con los socios comerciales ha posibilitado acaso el control sobre recursos estratégicos y no estratégicos por parte de las entidades federativas? ¿Acaso la construcción de carreteras, por citar tan sólo un ejemplo, que

³ Ricardo Rendón G. [1993], *El prosperato*, México, Siglo XXI, IVA.

involucraran territorialmente a varios estados fue una decisión estrictamente estatal o federal o presidencial?

Lo que sí es cierto es que la introducción nuevamente del debate sobre el federalismo se abre durante ese sexenio, especialmente por la llegada a los gobiernos municipales y estatales de nuevas opciones políticas que reclaman su derecho a ser respetadas, a poder decidir sobre su desarrollo y organización, y a contar con los recursos necesarios para ello (recuérdese el caso de Ciudad Juárez, Chihuahua).

Como sea, llevamos 172 años de ser una República federal, logrando la unidad a pesar de la diversidad, aunque ahora el debate y la reflexión en torno a esa forma de organización de nuestros poderes entra en la recta final y el proceso centralizador que ha caracterizado a nuestro gobierno federal y que ha llevado a una gran acumulación de facultades y acopio de competencias se convierte en un gran obstáculo para cualquier forma de desarrollo.

EL DESARROLLO REGIONAL.

Mucho se ha hablado también acerca del desarrollo de nuestro país y de sus regiones. Ciertamente no tanto como se ha hablado del federalismo, pero ambos temas no han estado desligados entre sí y sus contactos, sobre todo en los últimos tiempos, son muy cercanos. Sobre la planeación espacial y su desarrollo en nuestro país durante el presente siglo podemos establecer seis etapas:

1. Acciones pioneras [1915-1940]; 2. Políticas de impacto territorial aislado [1940-1970]; 3. Estrategia económica nacional y políticas de desarrollo equilibrado [1970-1976]; 4. Planificación urbano-regional institucionalizada [1977-1982]; 5. Sistema nacional de planeación y acciones ante la crisis económica [1983-1988], y 6. Acciones para el reordenamiento territorial [1989-1994].⁴

De todas ellas, no es hasta la tercera cuando se dan pasos importantes para el estudio del desarrollo regional (condición necesaria y previa a la generación de políticas), con la creación de la Maestría en Desarrollo Regional en la Universidad Vera-

⁴ Jaime Sobrino [1993], *Gobierno y administración metropolitana y regional*, México, INAP, 1993, pp. 167-186.

cruzana en 1974, y con la aparición del libro de Luis Unikel, Gustavo Garza y Crescencio Ruiz Ch., *El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras* (El Colegio de México), en 1976. Aquí se ubica el impulso inicial, el cual se consolida durante el quinto periodo, cuando el gobierno mexicano rescató con toda fuerza el concepto regional.

En 1982 el gobierno federal creó y con ello mostraba la importancia del concepto y de la acción pública enfocada hacia él, la Subsecretaría de Desarrollo Regional, dentro de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual desapareció en 1988.

Pero ¿qué había detrás de la planeación del desarrollo regional?, ¿por qué el impulso?

La respuesta nos traslada muchos años atrás en la historia de nuestro país y tiene que ver con aspectos económicos, demográficos, culturales, políticos y sociales conjugados, los cuales a su vez tuvieron que ver con el desarrollo desigual del país y con la generación de fuertes desequilibrios entre unas y otras regiones.

Para nadie es difícil establecer que México se desarrolló durante varias décadas en torno al Distrito Federal, Guadaluajara y Monterrey. Más de dos terceras partes de la riqueza nacional se producía en esas tres ciudades y se concentraba ahí por supuesto. La ciudad de México es la capital y la sede del poder federal o central, según se quiera ver. Guadaluajara, era de hecho la otra capital de esta parte del continente, la Nueva Galicia, y concentró gran riqueza por su poder religioso. Monterrey es en gran parte cuna del desarrollo capitalista de México y su cercanía con la frontera norte del país le ha permitido vincularse a Estados Unidos.

Estos tres polos conformaron durante muchos años los ejes del desarrollo mexicano. Pero mientras ahí se generaba y concentraba riqueza, en el resto del país se concentraba pobreza. Los diversos modelos de desarrollo económico del país, sobre todo desde el modelo de sustitución de importaciones, permitieron la concentración de la riqueza y la generalización de desequilibrios, los cuales persisten aún.

Así, incluyendo la vecina Puebla podemos comentar que desde 1930 estas cuatro ciudades han mantenido prácticamente inalterado su rango en los primeros lugares del país. De igual forma, han mantenido los grados más altos de concentración poblacional. Aún en 1990 la ciudad de México generaba más

del 40% del PIB nacional, mientras que las otras tres generaban conjuntamente el 52 por ciento.

Este esquema claramente concentrador ha sido una y otra vez cuestionado y los gobiernos federales consideraron en sus planes y programas de desarrollo acciones para transformar esta inequitativa realidad, pero ésta permanece, y persiste y alimenta las viejas y nuevas voces que buscan su modificación. Aquí toma fuerza el concepto de descentralización.

En Tlaxcala el panorama del desarrollo no ha sido positivo. La entidad, a decir de los antropólogos fue, sobre todo en su parte sudoeste, un lugar de gran desarrollo desde antes del arribo de los españoles. En la cuenca Atoyac-Zahuapan y en el área de influencia de la montaña La Malinche se desarrolló una agricultura que supo organizar los recursos disponibles, principalmente el agua, de tal forma que generó sistemas de producción agrícola como las chinampas y ciénegas que fueron probablemente exportados hacia los valles centrales de México y no al revés como se ha dicho. No es casual tampoco que la etapa clásica se presentara primero en la cultura tlaxcalteca y cuando ésta arribaba a su periodo posclásico las culturas de los valles centrales del país llegaban apenas a su periodo clásico.

Toda esa cultura agrícola y del agua fue desplazada por los cultivos de cereales y por el ganado de los españoles, dando paso, tiempo después, a la instalación y desarrollo de muy importantes haciendas agrícolas y ganaderas en el territorio, cuyos propietarios no siempre fueron de origen local.

Es difícil asegurar si este esquema productivo desarrolló o retrasó a la entidad, pues en muchos casos una hacienda con todo y su excesivo control y rigidez productiva es capaz de convertirse en pivote de la economía regional. Lo que sí es cierto es que la tlaxcalteca tuvo gran control político e impidió cualquier expresión social o económica, y por supuesto política, ajena a sus intereses.

Si concebimos que el desarrollo regional requiere de la liberación de los factores de la producción y más adelante de la libertad de expresión pública, podemos decir que Tlaxcala, a pesar del reparto agrario, pero gracias al fraccionamiento de tierras y reparto familiar de las mismas, conservó un esquema sumamente conservador y rígido, lo que puede haber frenado parte de su desarrollo.

La instalación de industrias textiles en las márgenes de sus ríos, en el marco de la industrialización nacional, fuertemente impulsada en la parte central del país, representó para la entidad una gran posibilidad de desarrollo, pero para ese entonces la vecina Puebla se había consolidado como un centro regional importante y las relaciones de dependencia entre una y otra eran desventajosas para Tlaxcala. La industria que se instala posteriormente en la entidad en el marco de las importantes campañas proindustrialización de varios gobiernos del estado no representa la circulación de capitales locales, pues son en gran parte foráneos, y los centros de decisión de esos recursos están cuando muy cerca en Puebla, si no es que en el Distrito Federal, Monterrey o fuera del país. Por ello no se crea una burguesía industrial importante y fuerte que modernice a la entidad y que responda a los impulsos federales y estatales encabezados inicialmente por el licenciado Sánchez Piedras.

No obstante, la creación de la universidad estatal, la diversificación industrial, el incremento de la infraestructura para el desarrollo y el aumento del gasto social durante el sexenio de Sánchez Piedras y en parte en los dos posteriores, permitieron que la entidad despegara y se presentara ya no como la antigua entidad rural y campesina, no modernizada y plagada de esquemas políticos prmodernos, y pudiera dar pasos importantes en su desarrollo.

Hoy la entidad se encuentra en un nivel intermedio entre los 32 estados del país en lo que a marginación se refiere. Este indicador presenta un nivel medio y aunque sus corrientes migratorias hacia el resto del país y hacia el extranjero son grandes, la agricultura ha caído en un fuerte parvifundismo y parte de su industria sigue dependiente de coyunturas y condiciones variables de fuera de la entidad, el acceso a mercados y empleo regional parece compensar en parte la situación y permite mantener esos niveles.

Es cierto que no podemos afirmar que la entidad sea ejemplo de desarrollo, pero es verdad que no presenta la situación crítica que otros estados.

Por otro lado, no podemos olvidar que en el marco del México de fin de milenio los recursos de la entidad dependen —como los de la mayoría de los estados— de la federación y las exigencias de descentralización en el marco de un auténtico federalismo se conectan directamente con el desarrollo.

De esta forma podemos postular que en la medida en que haya más descentralización será posible hablar de mayor desarrollo, siempre y cuando esta descentralización no sea tan sólo el compartir la crisis o el descrédito del gobierno federal sino, sobre todo, un ejercicio de distribución de poderes, de toma de decisiones, de recursos y de autonomía. Ésa es la condición.

FEDERALISMO, DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO

Hemos hablado ya del concepto de descentralización y vale la pena detenerse en él toda vez que hoy en día encontramos que gran parte de las acciones relacionadas con el desarrollo regional están organizadas con base en procesos de descentralización, sobre todo cuando se les entiende como las acciones que se establecen entre dos niveles de gobierno al menos, por lo regular entre el federal y los estatales.

"Federalismo y descentralización son conceptos que se mantienen indisolubles; numerosos y prestigiados tratadistas han señalado que el federalismo es una forma superior de descentralización."⁵

Los procesos de descentralización en nuestro país no son nuevos. Datán al menos de 1924, cuando el presidente Alvaro Obregón convocó a la Convención Nacional Catastral, o desde 1930, si interpretamos la Ley sobre Planeación General de la República como un instrumento que estableció normas y principios para la coordinación del gobierno federal con las entidades federativas; o desde 1953, cuando se promulgó la Ley de Coordinación Fiscal, con sus antecedentes de las convenciones nacionales fiscales, desde 1928; o desde 1976, cuando se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Convenio Único de Coordinación (CUC).

No obstante es, sin duda alguna, en 1983 cuando se sientan bases importantes para la coordinación intergubernamental, con las reformas a los artículos 26 y 115 constitucionales.

El artículo 26 determina las actividades, en materia de planeación democrática, cuyo ejercicio corresponde en exclusiva al Estado pues señala que se faculta al ejecutivo para que establezca

los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación de planes y programas de desarrollo. Asimismo determina los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el ejecutivo federal coordine convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar para su colaboración y ejecución.⁶

El artículo 115 señala, en su fracción X, que:

La federación y los estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar estos convenios con sus municipios a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.⁷

De este artículo podemos derivar, a manera de conclusión, que los convenios únicos de desarrollo son: "El instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero que ha sido consolidado como el único canal de concentración de acciones y voluntades políticas para darle una nueva dimensión al federalismo mexicano."⁸

Estos artículos constitucionales son la base de las acciones actuales de coordinación intergubernamental y sobre ellos descansa todo el discurso oficial referente a descentralización y federalismo.

El auge definitivo de todas estas medidas en nuestro país se dio a principios del sexenio de Miguel de la Madrid, aunque desde finales de la década anterior se había dado un paso fundamental con la

⁶ Ma. Eugenia G. Méndez Arenas [1995], "Administración de la Coordinación Intergubernamental. (El caso del CUD y el COPLADE)", trabajo para acreditar el Seminario de titulación: "Centralización vs. Descentralización", dirigido por el Lic. Porfirio Sánchez M., México, Escuela de Administración, UNAM-Puebla, enero.

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Trillas, 1983.

⁸ Jorge Ruiz Dueñas [1984], "Visión General de la Planeación Regional en México", en *Gaceta Mexicana de Administración Estatal y Municipal*, núms. 10-11, México, Instituto Nacional de Administración Pública, p. 205.

⁵ Gustavo Martínez C. [1985], *La administración estatal y municipal de México*, México, INAP, p. 158.

llamada "*reforma política*", pues a través de ella se descentralizaba el quehacer político del Estado y se daba oportunidad de participación política y electoral a nuevos actores sociales.

La crisis económica que se originó desde finales de la década de los setenta llegó poco a poco hasta las instituciones gubernamentales, deslegitimando su acción y obligando a establecer nuevas reglas de funcionamiento. El corporativismo tocaba ya a su fin y era necesario desburocratizar todo el entretejido social y gubernamental, con mayor participación democrática en todos los niveles de la sociedad y el gobierno. De ahí las políticas de descentralización.

Cuando hablamos de descentralización pensamos que ... ésta crea un mayor grado de democracia al aumentar el número de individuos realmente involucrados en el proceso de toma de decisiones. También se cree que la descentralización favorece la eficiencia y la efectividad, y que desemboca en la estabilidad política como consecuencia de la proximidad entre el liderazgo político y las demandas públicas locales.⁹

Últimamente, la descentralización ha sido acompañada en nuestro país del concepto y discusión en torno del llamado "nuevo federalismo". A este respecto vale la pena señalar que este concepto tiene sus orígenes en los gobiernos de Nixon, primero, y Reagan después, en los Estados Unidos y se refiere a la forma en que estos presidentes abordaron la descentralización en su país. En el primer caso se enfatizaba la reforma administrativa gubernamental que diera paso a mayor participación de los gobiernos estatales y locales. En el segundo, el desmantelamiento del Estado, adelgazándolo lo más posible y dando paso al sector privado.¹⁰ En las últimas dos décadas en México se han dado acciones descentralizadoras en tres niveles:

1) Político. La reforma política de 1997, la cual apuntaba en la línea de la representación de minorías políticas y la consulta popular en los municipios.

⁹ Olivia M. Hidalgo-Hardeman [1995], "La descentralización: un medio para lograr un fin. El caso del nuevo federalismo en Estados Unidos", en revista *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1995, México, CIME, pp. 151-152.

¹⁰ *Ibid.*, p. 154.

2) Administrativo. Desde 1985 se modificó la distribución de los presupuestos, haciendo énfasis en lo sectorial con los coplades (Comité para la Planeación del Desarrollo de los Estados) y modificando algunos aspectos de la recaudación fiscal en beneficio de los ayuntamientos.

3) Económico. Abolviendo ciertas reglamentaciones relacionadas con la actividad empresarial y reduciendo la participación del Estado en la actividad económica. Estas acciones se han dado desde principios de la década pasada.

Muchas de ellas originaron discusiones y críticas, pues en el terreno económico, sobre todo, fue interpretada la descentralización como un abrir de puertas al liberalismo económico, por el cual se adelgazó el Estado y se dejó el camino abierto a la iniciativa privada, abandonando el Estado las causas sociales.

No obstante, el proceso iniciaba acciones y actitudes que con el tiempo se profundizarían: regionalismos, autonomía, discusiones sobre el modelo de desarrollo impuesto desde el centro, etcétera.

La exigencia de facultades para la toma de decisiones en relación con el desarrollo local o regional, decía anteriormente, se ha reforzado con la llegada al poder de opciones políticas distintas al partido que ha sido el gobernante. Esta situación ha puesto en la mesa de las discusiones a la reforma del Estado, teniendo como tema fundamental las relaciones entre federación, estados y municipios.

Las principales demandas han ido desde la exigencia de poder planificar el desarrollo con base en la consulta a la población, hasta la discusión sobre el federalismo fiscal, en donde se exige que la proporción de los recursos recaudados por municipios y estados vuelva a ellos en mayor proporción que el limitado 20% que hoy regresa.

Éste es un tema prácticamente mundial, pues en España, Francia, o Estados Unidos se sigue debatiendo y en todos lados se sostienen ideas como: "Toda transferencia de competencias del Estado hacia las colectividades debe acompañarse de una transferencia de los medios financieros correspondientes."¹¹ O, como en el caso de España: "La descentralización política y

¹¹ Alain Vannepf y Jean Revel-Mouroz [1986], "La descentralización en Francia", en Vannepf, Alain y Jorge Padua, *Poder local, poder regional*, México, El Colegio de México-CEMCA, p. 61.

administrativa ha llevado consigo un intenso proceso de descentralización del gasto público.¹²

Ciertamente uno de los riesgos en la descentralización sería limitarla a una simple división del trabajo entre dominios reservados al Estado y dominios de las colectividades locales, y estos riesgos aparecen en tiempo de crisis económica, cuando las prioridades nacionales interfieren de manera abrupta en los proyectos regionales.

Frente a todo, hoy se impone el impulso que las entidades federativas y sus municipios deben dar al desarrollo propio en cuestiones como empleo, salud, educación, alimentación, vivienda, servicios públicos, transporte, diversión, etc., y para ello hay que contar con los recursos necesarios.

Son varios los casos de descentralización que pueden ejemplificar nuestras reflexiones. Veamos algunos:

- 1] servicios coordinados de salud pública,
- 2] comisiones agrarias mixtas,
- 3] servicios coordinados de educación pública,
- 4] comités para la planeación del desarrollo de los Estados.

En el primer caso, y basados, a decir de los especialistas, en los artículos 4° y 73° de nuestra Constitución Política y 9° y 19° de la Ley General de Salud, el Ejecutivo Federal ha celebrado convenios con los ejecutivos estatales bajo el rubro de Convenio Único de Desarrollo, en donde se establecen las bases del Programa de Descentralización de los Servicios de Salud, creando un órgano administrativo denominado Servicios Coordinados de Salud Pública en el Estado, el cual goza de autonomía técnica, financiera y de operación.

En el segundo caso nos encontramos frente a órganos de especial importancia en la política agraria del país, pues estas comisiones tienen su antecedente en la Ley del 6 de enero de 1915, la cual creaba las Comisiones Agrarias Locales.¹³

Con base en el Código Agrario de 1942, las comisiones agrarias mixtas son órganos consultivos de los ejecutivos loca-

¹² Sussy Kaesseyan [1995]. *Análisis comparativo de la descentralización: el caso español*, en revista *Federalismo y Desarrollo*, núm. 50, año 9, julio-agosto, Banobras, México.

¹³ María Eugenia Méndez Arenas, *op. cit.*, p. 26.

les encargados de la aplicación del código en las entidades federativas, esto es, dictaminar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras y aguas, etc. Estas comisiones se rigen por su reglamento interior, el cual es expedido por el gobernador respectivo, previa opinión de la Secretaría de la Reforma Agraria.

El tercer caso es prácticamente igual que el primero y se ajusta a los artículos correspondientes de la Carta Magna.

En relación con los Coplades podemos decir que estos órganos, creados por los gobiernos de los estados, han llegado a ser las instancias únicas de coordinación de los planes, programas y proyectos de los niveles de gobierno, dirigidos y regulados por los ejecutivos de los estados. Lo importante de estos organismos es que pueden llegar a tener personalidad jurídica propia, a pesar de depender en una buena parte de los recursos que aporta la federación.

En Tlaxcala existen estos cuatro organismos, aunque la Comisión Agraria Mixta casi no tiene presencia. Los casos de los servicios coordinados de salud y de educación en la entidad son importantes porque se ha tratado de organismos que han buscado asumir localmente todas las funciones que correspondían a la federación, a pesar de la alta politización del proceso de descentralización, sobre todo en los servicios educativos.

En relación con el Comité para la Planeación del Desarrollo del estado de Tlaxcala, debemos decir que con base en las facultades que el ejecutivo estatal le puede asignar se ha convertido en un órgano de gran poder en la entidad, pues de hecho es la oficina de control y asignación de recursos del gobierno del estado, más que la oficina de análisis y planeación del desarrollo de la entidad. En consecuencia tiene que ver con todas las instancias de gobierno y con todos los planes y acciones en la entidad.

Habría que preguntarse cuáles son las condiciones de estos organismos que en Tlaxcala son eje de la descentralización y evaluar si efectivamente estamos frente a instancias que cumplan con el objetivo previsto: limitar el centralismo del gobierno federal o, por el contrario, son instituciones que logran captar recursos económicos y planes y programas del gobierno federal pero sólo para profundizar sus niveles de poder local o incluso generar otros poderes.

De ahí el señalamiento de Hélène Rivière d'Arc al referirse a los tres niveles de la descentralización.¹⁴

- 1] la que ocurre a nivel nacional;
- 2] la que ocurre en los estados o regiones;
- 3] la interna, de las grandes ciudades.

Podemos afirmar que los cuatro ejemplos citados son muestras de la descentralización impulsada por el gobierno federal, pero sólo a nivel *administrativo*, pues no implica una cesión de poder de la federación a los estados.

Asimismo, hay que señalar que en las entidades federativas —especialmente en el caso de Tlaxcala— no hay descentralización hacia el interior del estado y esto merece una reflexión particular.

En Tlaxcala hay una gran tradición de corporativismo acompañado de una cultura política patrimonialista. En ese esquema, el ejecutivo es quien dirige y es autoridad incontestable. Los municipios y sus presidentes municipales no siempre son resultado de los esfuerzos e iniciativas locales, por democráticos que sean. Por eso se producen tantos conflictos preelectorales en la entidad, los cuales tienen que ver fundamentalmente con la selección del candidato para el cargo respectivo dentro del partido oficial, pues en algunos casos éste es impuesto desde el centro del estado.

Es evidente que si la descentralización política entre federación y estados se lleva a cabo fundamentalmente como resultado de la presencia de gobiernos de oposición en varias partes del país, no es tan fácil supporterla en los estados mismos, incluso con ayuntamientos de oposición.

Esto sucede en Tlaxcala y habría que agregar que el único elemento que incide de manera importante en el proceso que analizamos es que se han desarrollado algunos municipios-en función de la actividad económica de otros estados: Calpulalpan en relación con el estado de México y en parte Hidalgo; Ixtacuixtla ligado a San Martín Texmelucan, Puebla y Zacatelco y Xicohténcatl en relación con Puebla, Puebla.

Este factor puede ser importante en el desarrollo de cierta autonomía municipal debido a los recursos que mueven al estar

ligados a otras dinámicas, pero sin ir muy lejos, en el terreno político lo más que se puede hacer es alguna negociación con el centro en relación con los poderes municipales.

Así, podemos concluir que la descentralización entre federación y estados puede estar dando algunos pasos importantes, pero sin llegar a incluir el poder político que ello puede implicar.

A nivel estatal, sólo avanzan en cierta autonomía aquellos municipios que logran actividad económica importante, a veces ligada a otros estados del país, pero en el entendido de que el poder en el interior de una entidad federativa no se descentraliza.

Por ello, la descentralización sólo sigue siendo la cara bonita y opuesta del brutal proceso centralizador que desde la década de los veinte se presentó en nuestro país y que difícilmente se revertirá con medidas que tienen un tono predominantemente administrativo.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Hasta aquí hemos reflexionado sobre algunos aspectos de la relación entre federalismo y desarrollo regional, con referencia al caso de Tlaxcala.

Sin duda alguna la relación es mucho más que conceptual y día tras día vivimos la necesidad de exigir la realización de nuestro pacto federal, de descentralizar todas las atribuciones y recursos que se han centralizado durante décadas y de profundizar nuestro desarrollo como entidad.

Esto no es solamente una demanda de Tlaxcala ni de sus pueblos ni de sus habitantes. Es una demanda mundial, presente tanto en los países desarrollados e industrializados como en el nuestro.

En muchos lugares la ruptura con el centro ha sido violenta y ha llevado, en la medida en que se hacen presentes razones étnicas y religiosas, a guerras civiles y a destrucción y muerte. Este no ha sido el caso de nuestro país y aunque en nuestra historia tenemos presente exigencias de separación o de autonomía regional o de respeto tan sólo, hemos sido testigos de la capacidad —o tal vez debiéramos llamar habilidad— de nuestro sistema político para canalizar esas demandas y, por lo general, dejarlas perdidas en el tiempo.

¹⁴ Hélène Rivière d'Arc [1993], "La descentralización del Estado", en Georges Couffignal (compilador), *Democracias posibles*, Argentina, PCE.

Esto evidentemente no soluciona el problema; por el contrario, lo agranda y lo profundiza, sobre todo en situaciones de crisis económica y por momentos también política.

El modelo neoliberal adoptado por nuestro país, en donde la incorporación al bloque comercial norteamericano ha sido parte sustancial, impide que el desarrollo de las regiones del país sea equilibrado y sólo se han beneficiado pocas regiones y grupos.

Latendencia a la globalización parece enfrentarse, a nivel micro, con las resistencias regionales y desde aquí se generan conflictos.

Los gobiernos federal, estatales y municipales tienen hoy el reto de encontrar las fórmulas que permitan convivir como nación, respetar la soberanía y conseguir el desarrollo. No obstante, nos encontramos con intereses muy diferentes. Así, mientras la federación defiende el actual modelo de desarrollo, sostiene nuestra incorporación a la economía mundial y da los pasos para ello, hay estados, municipios y pueblos que rechazan esos caminos y exigen sus condiciones mínimas para el desarrollo. Tal vez Tlaxcala ha dado muestra de ello al crear más municipios.¹⁵ Muchos razonamientos indican que es absurdo crear más municipios, a pesar de las ancestrales exigencias de las comunidades. El reconocimiento de las demandas de los pueblos y de su capacidad de gobierno, y posiblemente de desarrollo, suena más a soberanía y a federalismo que cualquier discurso o foro. Sólo por ello vale la pena recorrer el camino de la descentralización, pero acompañarlo del camino de la democratización. Sólo así se ratifica el pacto federal, sólo así se modifica la relación de poderes, sólo así se avanza en la democracia.

¹⁵ En 1995 fueron creados por el Congreso del estado 16 municipios, con lo que la entidad pasó de 44 a 60. Según diversos autores, las dimensiones territoriales de un municipio son también factores de eficiencia y eficacia e implican, en la medida en que son menores las áreas, mayor contacto con la población, sobre todo en municipios rurales. Así, José Méjía Lira, "La actuación administrativa en los municipios mexicanos: experiencias y retos", en revista *Federalismo y Desarrollo*, núm. 50, año 9, julio-agosto de 1995, México, Banobras, p. 16, señala que el estado de Tlaxcala cuenta con 44 municipios con una superficie promedio de 91.27 km², mientras que Baja California Sur tiene cuatro municipios con un promedio de 18 868.75 km² de extensión territorial. Con los 60 municipios la extensión promedio en Tlaxcala es de 66.93 km² por municipio.

PROPUESTA PARA LA ACCIÓN MUNICIPAL PLANIFICADA HACIA EL DESARROLLO RURAL DEL MUNICIPIO DE SALTILLO, COAHUILA

Luis Aguirre Villaseñor*

INTRODUCCIÓN

Más de 50 entidades públicas y privadas concurren aisladamente y con sus propios medios a las localidades rurales del municipio en el cumplimiento de sus funciones específicas como educación, salud, vivienda, producción agropecuaria, agua potable, etc., sin que se lleve a cabo una de las recomendaciones más importantes de la administración pública como es la coordinación de acciones. Según uno de los lineamientos básicos de la planeación nacional, se hace indispensable la coordinación entre las entidades del sector público para ejecutar las acciones de desarrollo económico y social. Esa coordinación no sólo es necesaria como procedimiento para hacer eficientes las tareas de la administración pública, sino que, además permitiría unificar los criterios para que la acción de desarrollo fuera más eficaz.

En nuestro municipio hemos advertido que el trabajo de promoción del desarrollo rural no se lleva a cabo conforme a un plan preconcebido, elaborado con el fin de racionalizar las acciones y a la vez asignar los recursos humanos y económicos de que se dispone. Más bien advertimos que se procede conforme a una rutina de visitas a las localidades rurales poniendo en práctica un procedimiento que define espontáneamente las acciones, en el que se deja a la creatividad de cada técnico el programa de trabajo que debe desarrollar. Esto hecho nos lleva a hacernos las siguientes preguntas: ¿por qué no poner en práctica alguno de los métodos probados para hacer un trabajo de desarrollo rural?, ¿cómo aseguramos una relación correcta

* Profesor del Departamento de Economía Agrícola de la Universidad Autónoma Agraria "Antonio Narro", Saltillo, Coah. Se agradece la colaboración en este trabajo de los ingenieros Víctor Blanco, Lorenzo López y Jorge del Ángel, así como, de los estudiantes del curso de Planeación Regional Agropecuaria.