

- lados", en *Gestión y Política Públicas*, vol. IV, núm. 1, México, primer semestre, pp. 47-18.
- Hidalgo-Hardeman, Olivia M. [1995], "La descentralización: un medio para lograr un fin. El caso de nuevo federalismo en Estados Unidos", en *Gestión y Política Públicas*, vol. IV, núm. 1, op. cit., pp. 151-184.
- Janetti, María Emilia y Ady P. Carrera Hernández [1995], "Los ingresos de los estados en el marco de la política económica del gobierno federal mexicano (1970-1992)", en *Gestión y Política Públicas*, vol. IV, núm. 2, op. cit., pp. 349-392.
- Mejía Lira, José [1996], "Relaciones intergubernamentales: el equilibrio deseado en los procesos de descentralización", en *Perspectivas de la Administración Pública*, IAPES, núm. 1, enero-abril, pp. 4-12.
- [1995], "La actuación administrativa en los municipios mexicanos: experiencias y retos", en *Federalismo y Desarrollo*, núm. 50, julio-agosto, pp. 15-22.
- Moreno, Adrian [1996], "Situación y avances del proceso de descentralización en San Luis Potosí", en *Perspectivas de la Administración Pública*, IAPES, núm. 1, enero-abril, pp. 20-27.
- Moreno Ayala, Gerardo [1995], *Las relaciones fiscales intergubernamentales en el Marro del Centralismo Fiscal 1970-1990*, tesis de Maestría en Planeación Municipal, El Colegio Mexiquense, A.C., Zinacantanepc, estado de México, México.
- Poder Ejecutivo del estado de San Luis Potosí [1993], *Plan Estatal de Desarrollo 1993-1997*, Gobierno del Estado de San Luis Potosí, México.
- Poder Ejecutivo del estado de San Luis Potosí [1996], "Acuerdo mediante el cual se determinan los montos y distribución de las asignaciones correspondientes al Fondo de Desarrollo Social Municipal, para los municipios del estado de San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal 1996", *Periódico Oficial*, jueves 15 de febrero.
- Poder Ejecutivo Federal [1996], Segundo Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, en *La Crónica de Hoy*, lunes 2 de septiembre.
- [1996], *Programa de Modernización de la Administración Pública 1996-2000*, Gobierno de la República, México.
- Secretaría de Desarrollo Social [1996], *Fondo de Desarrollo Social Municipal. Guía para autoridades municipales y comités comunitarios*, SEDESOL, México.
- Sobrimo, Jaime [1996], *Evaluación del Avance del Plan Estatal de Desarrollo 1993-1997 de San Luis Potosí*, El Colegio Mexiquense, A.C., Zinacantanepc, estado de México, México (mimeo.).

EFFECTOS DE POLÍTICAS REGIONALES Y FEDERALISMO EN MÉXICO

Consideraciones metodológicas en torno
al ejecutivo estatal en Tabasco (1970-1994)

Manuel Cedeno del Olmo*

UNA ECUACIÓN CONFLICTIVA: CRITERIOS REGIONALES Y SISTEMA FEDERAL

Uno de los intereses por abordar el tema del cambio regional y sus impactos sobre el esquema federal y, dentro de éste, específicamente la situación de los estados, surgió al determinar el origen, las características y las transformaciones de la actividad del Poder Ejecutivo en el estado de Tabasco en un lapso de poco más de 20 años.¹ Para ello me pareció importante considerar algunos supuestos que permitan estructurar una alternativa de estudio de la relación Estado-región en el México contemporáneo. De ahí que este trabajo intente, en parte, hacer una propuesta metodológica de estudio de caso para abordar dicha relación.

En sí mismos los ejecutivos estatales no determinan una región, pero indudablemente aportan elementos de contexto a factores que la perfilan, como es la organización espacial del poder y su confluencia en una territorialidad. Asimismo, cuando el gobierno nacional interviene en el curso de la economía de los estados, normalmente lo hace a partir de establecer

* Docente-investigador de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Zacatecas. Este trabajo forma parte de una investigación más amplia sobre políticas regionales y estructuras de poder en México.

¹ En este periodo se desarrolla la actividad de seis gobernadores (cuatro por elección y dos sustitutos), éstos son: Mario Trujillo García (1971-1976); Leandro Rovirosa Wade (1977-1982); Enrique González Pedrero (1983-1987); José M. Peralta López (gobernador sustituto de diciembre de 1987 a diciembre de 1988); Salvador Neme Castillo (1989 al 28 de enero de 1992) y Manuel Gurría Ordoñez (gobernador sustituto de enero de 1992 al 31 de diciembre de 1994). Particularmente el periodo de Neme Castillo es relevante porque tiene que dejar la gubernatura a mitad del sexenio debido a la situación de crisis y al cambio en la composición de las relaciones políticas.

criterios regionales justificados en un régimen federal. En otros términos, se trata de explorar la viabilidad de un hilo conductor para establecer la naturaleza en un ambiente donde los poderes ejecutivos estatales son una de las partes más visibles.

Las críticas al federalismo han permeado prácticamente todos los espacios de la discusión en ciencia social en México, pues se encuentra inmerso en un sistema presidencialista que, si bien en los últimos tiempos ha hecho el esfuerzo por descentralizar funciones (en México, particularmente desde 1983 y en 1989-1990 se observan importantes medidas en esa dirección), lo que incide en la vida municipal y local, en la asignación directa de ingresos para el gasto público a los gobiernos locales, etc., sin embargo se trata de un proceso implementado contracorriente, porque ante nuevos escenarios locales de participación social se continúa arrastrando los vicios de la centralización de funciones en puntos clave que neutralizan las bondades de las reformas que tratan de fortalecer la dinámica federal.² El proyecto descentralizador en México a partir de las reformas al artículo 115 constitucional en 1983 desviaron la atención en el meollo del problema democrático del que el federalismo es uno de los puntos medulares.³

Coincido con la opinión⁴ que señala que desde la posguerra el Estado se encuentra orillado a buscar en la cesión de funciones a los mandos locales los elementos mínimos de legitimidad requerida por el régimen político; sin embargo subyacen en esta

² Lujambio ha señalado que debe discutirse para el caso mexicano la dicotomía entre un sistema presidencial que es por su naturaleza mayoritario y excluyente, y el federal, que debe ser consensual e inclusivo. Señala además que si el federalismo y el Congreso de la Unión logran institucionalizar la nueva pluralidad y actúan como "canalizador políticos" el dilema central en México se orientará solamente hacia las instituciones formales que acotan las funciones presidenciales. Véase Alonso Lujambio, *Federalismo y congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, 1995, p. 10-11.

³ Me parece pertinente la observación de Gil cuando señala que la aplicación de un esquema deliberado de descentralización partiendo de una organización estatal centralizada corre el riesgo de que se fomente la creación de pequeñas estructuras oligárquicas al servicio de intereses autoritarios. Francisco Gil Villegas, "Descentralización y democracia. Una perspectiva teórica", en Blanca Torres, *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986, p. 65.

⁴ Jean Revel-Mouroz, "Pour une géopolitique régionale et urbaine", en J. Revel-Mouroz, *Pouvoir local et regionalismes*, París, IHEAL, 1990.

actitud nuevas formas de control social y territorial, visibles sobre todo en el medio urbano.

Si bien la planificación (que orilla a una revisión del esquema federal) y la organización de mecanismos para asignación de recursos han cambiado radicalmente desde principios de la década de los ochenta y parte de los noventa (el Pronasol por ejemplo), se provocaron rupturas en los esquemas de crecimiento, en especial en aquellos países que experimentaron un espectacular auge petrolero.

De ahí que al abordar el caso del estado de Tabasco como un problema distintivo de la reorganización regional en México, parto de considerar que se trata de un espacio que refleja algunas de las incompatibilidades entre régimen y políticas formalmente señaladas hacia el desarrollo regional, lo que revela las precarias condiciones del federalismo contemporáneo.

Para ello establecí que debido a políticas de cambio inducidas bajo criterios centralizados, al inicio de la década de los setenta, se puede observar la nueva inserción de este nivel gubernamental en el sistema regional. Esto orillaría a que en forma poco perceptible se incubara un problema de desarticulación del dominio político que desemboca en la primera mitad de esta década en problemas de gobernabilidad interna y no exenta de conflictos con el gobierno nacional.⁵

El proceso tiene como un elemento determinante los criterios del régimen político nacional, pues determinó rápidas alteraciones en el medio institucional y sociopolítico regional; por ejemplo, es de tal magnitud el cambio, que en 1982 las participaciones federales en Tabasco representaban 96% del presupuesto estatal.⁶ Naturalmente que tales ingresos repre-

⁵ El primer caso de fricciones e incompatibilidades dentro del esquema federal sucede en 1978, el segundo en 1991-1992 y el tercero en 1995-1996. En la primera ocasión se trata del conflicto entre el gobernador y el director de Benex, en el que tiene que intervenir el presidente de la República; en la segunda las disputas con el presidente concluyen con la separación del cargo del gobernador, y la tercera es la controversia constitucional que entabla el gobernador Roberto Madrazo en contra del Poder Ejecutivo Federal. Aunque este último caso obedece a la forma en que se suscitó la elección local, en última instancia es la movilización social nucleada en el PID la que propicia una actitud interventora del poder federal.

⁶ Edilberto Cervantes, "Prioridades nacionales e intereses locales", en Blanca Torres (compiladora), *Descentralización...*, op.cit., p. 72.

sentaban la manera en que se resolvería la incompatibilidad de los intereses del gobierno estatal con los del gobierno federal, pero distaba de ofrecer soluciones de largo alcance al cambio inducido.

Para abordar la situación de modernización deteriorante consideré que había una serie de preguntas que requerían de una respuesta adecuada que, sin ser simplificada, abordara varias cuestiones pero partiendo siempre, dentro de lo posible, de un eje: el Poder Ejecutivo. Estas consistían en establecer, de acuerdo con un orden de prioridades, lo siguiente: ¿Por qué es necesario estudiar procesos del poder en una perspectiva regional? ¿Cómo determinar qué elementos la componen y qué explican? ¿Cómo se da la relación entre cambio regional y situación política?⁷

Es pertinente señalar que para analizar dichas preguntas mis puntos de referencia creo poder determinarlos, por un lado, en aspectos históricos (que coadyuvaban a dar sentido a la caracterización de la relación entre poder nacional y poder estatal) y, por otro, en los efectos de condiciones para el cambio del espacio regional, condiciones que genéricamente las definiría como agentes de modernización inducida⁸ que modifican el entorno de la entidad.⁹

⁷ No está por demás puntualizar que denomino situación política regional a las cuestiones producto de la gestión pública, la vida institucional, la actividad de grupos sociales y de los partidos, entre otros, que tienen un impacto sobre el espacio político, en el contexto de una entidad federativa, es decir, en marcos político-administrativos precisos.

De ahí que resulte conveniente determinar una propuesta metodológica que retoma aspectos de la teoría de la localización, de la administración de territorios para dirigirme hacia el argumento de la "continuidad del espacio político" a partir de una propuesta surgida de la geopolítica. Asimismo, al hablar del gobernador, lo hago equivalente al poder ejecutivo estatal, mientras que al referirme al poder central tiene que ver con el régimen presidencialista.

⁸ Cuando el cambio sociopolítico en espacios determinados es consecuencia de modificaciones impuestas desde el exterior, implica precisar, entre otros aspectos: primero, la relación Estado-región; segundo, las políticas del régimen nacional y, tercero, las condiciones de estabilidad, continuidad y cambio de los subsistemas políticos en particular.

Naturalmente desde el punto de vista de la sociología son representativos por ejemplo los trabajos de Germani, Barrington Moore y O'Donnell, por citar algunos.

⁹ Un trabajo realizado a profundidad abocado a los efectos del cambio en cuestiones productivas, ambientales y culturales en Tabasco es el de Fernando Tudela. Su argumento, que por lo demás comparto, es que las diferentes etapas

La falta de congruencia entre lo implantado y los resultados tiende a conducir en forma invariable a problemas de legitimidad del gobierno y, en situaciones coyunturales (por ejemplo como consecuencia de procesos electorales o de otro tipo de movilización como el Pacto ribereño), pueden desembocar en una situación no sólo de control sino de crisis¹⁰ que afecta diversas esferas del sistema político regional; en otras palabras, las incongruencias en el desarrollo regional y la modernización en el federalismo prevaliente tiene una expresión de crisis política.

No pretendo definir lo que se entendería por una crisis en el ámbito político, pues es difícil encontrar una definición exacta que pueda enmarcarse en mi propuesta.¹¹ Sin embargo buena parte de mi argumentación gira en torno a la caracterización de los factores que condicionan una crisis de carácter regional. Éstos se encuentran por el lado de los cambios impuestos en el conflicto político que tiene una vertiente que repercute en la cuestión electoral y otra en los cambios en las estructuras de dominio.

de cambio en el aprovechamiento de sus recursos productivos que tienen que ver en el medio rural con situaciones como la planificación agroindustrial o la ganadería, así como con la industrialización, producto de la explotación intensiva del petróleo, no fueron fenómenos progresivos; más bien se traslapan desordenadamente en periodos muy rápidos, distorsionando el espacio social y económico. Véase Fernando Tudela (coordinador), *La modernización forzada del trópico húmedo. El caso de Tabasco*, México, El Colegio de México, 1989, pp. 13-17.

¹⁰ A pesar de que frecuentemente se utiliza el concepto de crisis política, éste es un tanto impreciso por la variedad de los espacios donde se puede generar. Rodríguez Araujo ha sugerido que la crisis política se refiere, aunque no exclusivamente, a las crisis ocurridas en el seno del grupo dominante en la esfera del Estado, de tal manera que la crisis es expresión del poder político cuando otras fuerzas ponen en contradicción e incluso en riesgo de modificación fundamental las formas de dominación. Para dar más claridad a ese proceso referido a una condición social, económica y política específica, Octavio Rodríguez Araujo, "Crisis políticas en México", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 124, abril-junio de 1986, México, COPS, pp. 9-10.

¹¹ Argumentos útiles para ubicar la cuestión de las crisis se pueden observar en Michel Dobry, *Sociología de las crisis políticas*, Madrid, Siglo XXI, 1988 y Norberto Bobbio, "La crisis de participación", en *Nexos*, núm. 51, mayo de 1989, México, pp. 19-21.

Esto a su vez implica derivar una línea de análisis hacia las características de la relación presidencialismo-gobernados y a la forma en que se involucra el Estado con las regiones en términos fundamentalmente políticos.

TABASCO EN EL ESQUEMA FEDERAL

El estado de Tabasco es distintivo de las controvertidas y escasamente estudiadas situaciones que propicia la relación Estado-región en ambientes concretos, porque de ésta es posible determinar que en las últimas décadas se suscita una acelerada tendencia que modifica el espacio.¹² Tal tendencia se manifiesta, por ejemplo, en novedosas y polémicas actividades en importantes planes agroindustriales; en el aprovechamiento de las potencialidades hidráulicas de los ríos; en el ascenso y posterior estancamiento de la actividad petrolera; en el impacto de la ganaderización y, consecuentemente, la modificación en la composición del tejido social, contándose en este caso las influyentes asociaciones de productores tales como la de cacahoteros y coprerros (agrupaciones que, por cierto, son reflejo viviente de la voluntad del gobierno estatal del pasado y que son contempladas como ejes de las diversas fases de la economía agroexportadora regional) y, finalmente, el desgaste de los controles corporativos propios de la actividad partidista centrada en el PRI estatal y que perduraron durante varios años.

¹² Existe una importante aportación en torno a la caracterización de las formas que adquiere el desarrollo regional en Tabasco. Esta proviene del grupo de trabajo dirigido por Jean Revel-Mouroz del Centre du Recherche de l'Amérique Latine, en París. En especial destaca el argumento de Federico Gama Barletti, quien plantea en relación con el cambio socioproductivo tabasqueño si lo que vendría a demostrar es la imposibilidad estructural del sistema político mexicano para conducir acciones coordinadas en el nivel regional. Véase "Transición en las estructuras de poder en Tabasco". Proyecto de investigación, serie *Documentos de Investigación*, CRENAL, núm. 26, París, enero 1985. En la misma línea crítica de estudio, Revel-Mouroz considera en un panorama más general de la relación centro-región la hipótesis de que en los últimos años en casos como México, en lugar de la modernización del federalismo ha operado una modernización del centralismo, cuestión que resulta ser angular de mi trabajo. Consultarse, de este autor: "Descentralisation et contractualisation des rapports Etat-région", en *Les dynamiques des pouvoirs locaux en Amérique Latine*, París, IHEAL, 1991, p. 33.

Parto también de que la intervención del Estado al marcar modificaciones en los ambientes regionales¹³ propicia situaciones contradictorias, ya que lo mismo pueden suscitar pautas de modernización en lapsos muy cortos en el terreno económico que provocar desequilibrios en todos los demás renglones de la formación social, situaciones que no tienen un restablecimiento rápido. Para mi caso, en el periodo de estudio estos procesos se combinan particularmente con escasas y cuestionables transformaciones en las formas de actividad política participativa y en el papel desempeñado por el ejecutivo estatal como representante del vínculo federalista.

Tal proceso se puede observar en la transición que va desde una gran capacidad del gobernador para negociar importantes concesiones y apoyos con el poder central (gobierno federal) en toda la década de los setenta, hasta llegar a una precaria estabilidad a principios de los noventa y que culmina con la separación del cargo por la vía de la licencia definitiva al gobernador en enero de 1992, y luego con los serios problemas electorales en 1994 que mantienen en el filo de la navaja al titular del Poder Ejecutivo, pero en ambos casos se observa un deterioro de la legitimidad permeada por procesos electorales.

Considero que la evolución hacia esa situación puede indicar que la asimetría en los resultados entre modernización y cambio político-institucional afecta las bases de la acción ejecutiva, haciendo propicio el escenario de un conflicto de largo alcance, además de que en 1992 la separación del cargo del gobernador tiene como telón de fondo una efervescencia partidista opositora sin precedente en los marcos regionales, ambiente que corre paralelo al resquebrajamiento de formas de dominio por el que se habían formado poderosas élites que gravitan en torno al PRI estatal, pero que afecta especialmente al Poder Ejecutivo.

Como las funciones gubernamentales deben ser, en mi opinión, la parte prioritaria de un estudio que pretenda abordar los efectos del cambio regional sobre el federalismo, me conduce

¹³ Comparto la idea de Moisés González acerca de la continua sobreposición de intereses hegemónicos del Estado (incidencia nacional), sobre los intereses del sistema de dominación regional (incidencia a nivel de las entidades federativas). Consultarse el argumento ampliado en "Las regiones y el poder", en *Fin de Siglo*, México, octubre de 1986, núm. 7, p. 24.

a tomar en cuenta aspectos tales como la evolución del papel del gobernador y, por lo tanto, referirme a un tiempo no tan reciente, como el periodo de Tomás Garrido (1923-1927) y el de Carlos Madrazo (1959-1964), donde se observan distintos ciclos modernizadores o de cambio de estructuras; y a señalar, naturalmente, las tendencias de la modernización reciente (1971-1985), lo cual nos conduce a acotar las diversas formas de articulación a partir, básicamente, del aprovechamiento de recursos.

Las características de las tendencias socioeconómicas del estado de Tabasco parecen permitirnos comprender una particular forma de utilización del espacio, situación que propicia choques entre las condiciones naturales, la evolución de la organización social y los cambios en la capacidad de las instituciones.

A mediados de los años cincuenta la perspectiva económica y política comienza a mostrar los síntomas de una nueva atención del gobierno federal sobre Tabasco, que en los sesenta entran en receso y nuevamente se aceleran en la siguiente década por la confluencia de inversiones federales en el medio rural y en la extracción de petróleo.¹⁴

Si bien las políticas de cambio no valoraron las condiciones sociales y naturales del espacio regional,¹⁵ los efectos nocivos de corto plazo quedaron matizados y desplazados por una relación negociada muy hábil impulsada por los gobernadores,

¹⁴ Aunque volveré a estos dos aspectos, para un análisis de la configuración socioeconómica de Tabasco en los últimos veinte años, cabe la observación de Curzio sobre el caso de la explotación de crudo, que en tan sólo una década (1970-1980), se convirtió en la principal actividad económica del estado, pasando su aportación al PIB estatal del 12.2 al 45.4% en ese decenio; sin embargo a mediados de los ochenta la producción comienza a decrecer en forma absoluta y relativa. Situación similar registra la actividad agropecuaria. Cf. Leonardo Curzio, "Tabasco", en Pablo González Casanova y Roa Cadena (coordinadores), "La República Mexicana", vol. III, México, *La Jornada*, CNH-UNAM, 1994.

¹⁵ Tal falta de cálculo conduce a la formación de "enclaves" que en el corto plazo tienden a neutralizar un desarrollo integral donde se localizan importantes recursos, que no por ser inducidos por el Estado se constituyen en forma automática en polos de desarrollo. Puede consultarse: Leopoldo Allub y Marco Michel Díaz, "Petróleo y cambio social en el sureste de México", en *Las perspectivas del petróleo mexicano*, México, El Colegio de México, 1979, p. 142.

que cristaliza por ejemplo en la creciente canalización de recursos entre 1970 y 1987,¹⁶ o bien en la organización de aparatos administrativos que buscan hacer frente a las demandas de la población rural afectada por el petróleo y que en algún tiempo se nucleó en el Pacto ribereño. Sin embargo esta dinámica no se encontró exenta de conflictos, pues al completarse lo que denominamos un "ciclo modernizador" —entre otros tantos—, hacia fines de los ochenta, arroja resultados negativos en todos los renglones de la vida socioproductiva, lo que se sincroniza con la tendencia a la crisis en el nivel del poder estatal y con los cambios en lo que denominó las coaliciones dominantes locales.

LOS RUMBOS CONCEPTUALES Y SUGERENCIAS METODOLÓGICAS

De acuerdo con este amplio panorama, puntualizo que una forma susceptible de abordar metodológicamente el tema implica elaborar cuatro grandes ejes que contienen una alternativa metodológica. En el primero pueden destacarse los puntos de vista acerca de la metodología regional adecuada para efectuar una formulación que gire en torno de la noción del "espacio social" determinado por relaciones de poder político; por eso resulta conveniente señalar puntos de discusión que lo mismo se encuentran en la antropología que en la sociología y en la ciencia política, con la idea de superar las determinaciones de carácter geográfico o económico. El ángulo metodológico que consideré útil, después de pasar por una somera revisión del estado en que se encuentra el análisis regional, es el de la geopolítica, entendida ésta como el análisis de estrategias de fuerzas, grupos y actores que actúan a escala regional.

¹⁶ Estos instrumentos resultaron particularmente importantes en Tabasco, donde en el mismo periodo el gasto público y la inversión federal experimentan espectaculares ascensos. Por ejemplo, sobre el rubro de las inversiones públicas, dice un documento de una dependencia tabasqueña encargada de organizar las principales políticas públicas, lo siguiente: "A partir de 1977 se observó un repunte de la inversión pública total que se duplicó para 1978 en el marco de las prioridades nacionales. Las inversiones en esta rama se multiplicaron por siete de 1976 a 1977 y su importancia relativa se incrementó de 21 a 66% tan sólo en esos dos años." Diagnóstico de la situación petrolera en Tabasco, *Comisión para el desarrollo de las zonas costeras de Tabasco*, Villahermosa, Tab., 1985, p. 5.

Asimismo se debe penetrar en los aspectos del ejercicio del poder en espacios locales y regionales que fortalecen o reade-cuan situaciones de clientelismo-corporativismo y, por lo tanto, de formas de control e intermediación política.

Un segundo eje consiste en abordar la construcción del poder nacional desde la etapa posrevolucionaria. Creo que aquí deben discutirse particularmente los enfoques prevalentes acerca del poder de los llamados "hombres fuertes" en ese medio, sobre la consolidación del régimen y sobre la constante refuncionalización del presidencialismo donde los años treinta resultan clave en ese proceso.

Me pareció conveniente recapacitar en la formación del régimen a partir del estado en que se encuentran los estudios al respecto, pues por lo general en este tipo de estudios se continúa trabajando bajo la idea —casi siempre borrosa e inexacta— de que el Estado mexicano surge de la multiplicidad de poderes regionales (preferentemente en una coyuntura pro-piciada por el "maximato"), dando así por hecho que tarde o temprano debían subordinarse a la dinámica de un centro político; pese a importantes aportes críticos, al parecer no estamos en condiciones de explicar la evolución contemporánea del presidencialismo y, en los hechos, del centralismo que subyace en la planeación regional.

Pero tampoco se ha llegado al fondo de los numerosos conflictos y complejas negociaciones para el ejercicio del poder que tienen como elemento de contraste a grupos y clases locales, así como a las organizaciones y procesos institucionales del medio político regional contemporáneo.

Según mi punto de vista los poderes ejecutivos en las entidades federativas desempeñan un importante papel en el sistema político, no sólo por la forma de su participación, que les permite relacionarse con los diversos niveles de poder de este sistema, sino también porque son los sujetos que organizan y son intermediarios entre fuerzas políticas en ámbitos específicos, fuerzas que conforman lo que denominaría la región política.¹⁷

¹⁷ La construcción funcional —no formal— regional tiene gran valor como recurso metodológico. La investigación en el campo de las ciencias sociales toma en la "regionalización" una alternativa para el estudio en la que son necesarios diversos grados de particularización. Además, el tratamiento de los

Efectivamente, los gobernadores resultan los más idóneos articuladores de diferentes niveles de poder en los que están presentes varios tipos de intereses, entre ellos los políticos. Por lo tanto implica explorar una metodología para el manejo empírico del desempeño de éstos en las diversas entidades.¹⁸

De acuerdo con estas acotaciones considero que en mi estudio es fundamental atender a los siguientes elementos:

1) La organización del espacio territorial y las consecuencias políticas que de éste se derivan; 2) las redes y coaliciones de poder local y regionales; 3) formas e impactos de la planeación y descentralización regional que incide en las entidades; 4) el sistema político local; 5) características histórico-políticas en la acción del poder ejecutivo, y 6) la situación del PRI y del sistema de partidos en los marcos estatales.

Esto lo considero a la luz de un caso representativo de las relaciones entre régimen nacional y poder regional.¹⁹

sociales y políticos regionales hace converger diversas disciplinas y conceptos a partir del análisis de la organización del espacio.

¹⁸ Para ubicar primero la cuestión del poder en un medio aceptable de generalidad en torno a los "niveles" en que se establece y que se adecua bien al estudio de los poderes ejecutivos, me resultó útil el argumento de Richard Adams, quien señaló la forma en que se distribuye lo que denomina el poder social. Aunque retomo nuevamente su enfoque en el primer capítulo, considero pertinente acotar, siguiendo su idea, que los intereses de quienes ejercen el poder orillan a una expansión (a veces contracción) de niveles donde se estructura.

Se entiende que cada nivel tiene amplitud variable y distintos actores involucrados. Empero estos niveles (que bien pueden ser los ambientes comunal-local-regional-estatal), no se encuentran aislados pues hay una serie de conectores que cumplen la doble función de *articular* niveles e *integrar* el todo. De estos surge precisamente la reproducción de ese poder social. Véase Richard Adams, *Energía y estructura. Una teoría del poder social*, México, FCE, 1975, p. 43.

¹⁹ Es conveniente señalar que parto de considerar que la situación de poderes generadora —al mismo tiempo que se desarrolla— en un ambiente concreto, es decir, claramente definido. Según Gustavo Verdusco y Guillermo de la Peña, podría establecerse que un contexto regional es la resultante de la relación entre factores heterogéneos (digamos intereses de grupos), con lo que se denominan estructuras "multidimensionales" (por ejemplo, instancias gubernamentales).

Partiendo de estos supuestos, Verdusco exploró el conjunto de transformaciones socioeconómicas que han sido particularmente importantes en las variantes en el ejercicio del poder. Mientras el segundo autor relaciona los orígenes y funciones del poder regional con las instituciones de gobierno y la

Si bien en los últimos años se han establecido algunas de las condiciones de la actividad de los gobernadores, normalmente en función de la fuerza del presidencialismo y de la evolución del Estado mexicano, esto implicó sacarlos de su contexto regional y local, pese a que en este espacio es donde se encuentra su carácter operativo con la estructura de poder. Por otro lado, pueden permitir determinar los espacios políticos donde se preservan formas de dominio y autoridad que obedecen a las formaciones de cada región, razón de más para evaluar los aspectos centrales de esos argumentos. Estos aspectos son importantes, pues pese al determinante papel de los gobernadores en los marcos regionales, existen límites históricos a su capacidad de intermediación y regulación, ya que en realidad dependen de la manera como se han implantado los controles que hacen prevalecer una forma vertical del régimen político que readecua continuamente un esquema presidencial-centralista ante las diferentes dinámicas regionales.

De ahí que, si bien en un principio no se ha contemplado la diversidad de factores que tienen que ver con las decisiones gubernamentales, donde muchas de ellas son propiciadas por la aplicación de estrategias de cambio que inciden en la configuración del espacio regional, hay que referirse a aquellas situaciones históricas y a las tendencias del presidencialismo para ubicar el peso de cada factor.

Un tercer nivel establecería la situación política en que se ha insertado el gobernador en el sistema político local en Tabasco. De manera que considero importante referirme a un amplio radio de antecedentes que van desde la tendencia que toma la relación del poder central-región entre 1920-1935, hasta los polémicos aspectos productivos, en el renglón industrial, de los años setenta. Lo interesante estribaría en que por estas explicaciones históricas no se corriera el riesgo de perder de vista los aspectos específicos de la acción gubernamental.

fragmentación política de la sociedad mexicana. Ambos abordan casos muy particulares pero metodológicamente importantes.

Véase, de Verduzo, "Poder regional, estratificación social y proceso de urbanización social en Zamora", y De la Peña, "Poder local, poder regional. Perspectivas socioantropológicas." Ambos ensayos publicados en Jorge Padua y Alain Vanneph (compiladores), *Poder local, poder regional*, México, El Colegio de México, 1986, pp. 27 y 184.

Esta dinámica debe ayudar a determinar las nuevas situaciones políticas internas, ya que se inicia un proceso de organización y recomposición de élites económicas y políticas locales, que al igual que en el nivel de poder gubernamental experimentan cambios con relación al esquema original del que surgen a fines de los años cincuenta.

Lo anterior lleva a plantear que la inclusión de Tabasco en un patrón de desarrollo determinado por el gobierno nacional incide en distinta forma sobre la acción gubernativa, pues dependiendo del ambiente político propiciado por el proyecto que establece el gobernador (lo que implica formas de negociar los intereses de grupos locales ante el poder federal) es como la figura ejecutiva local cumple con la función de intermediación y de continuidad del proceso de dominio regional para el cual están designados.

Supongo que tales razones asociadas al papel desempeñado por el gobernador en Tabasco puede dar lugar a la explicación de una de las facetas clave del sistema político contemporáneo, al reflejar las tendencias y contradicciones entre espacios de poder regional —conformados históricamente por la figura gubernamental, tal y como sucedió con el garridismo— y su interacción con el centro político, observados en los últimos tiempos bajo un contexto de cambios estructurales en la economía y sociedad regional. Las determinaciones históricas, culturales y geográficas inciden en la evolución de una contradictoria situación que, en el corto plazo, tiene graves consecuencias para la región, en cuanto a tendencias del conflicto social y al eclipse de alternativas viables de desarrollo democrático pese a considerarse a la región entre las prioridades modernizadoras del régimen.

Es atractiva la idea de tratar de demostrar que la actividad gubernamental en Tabasco se hallaría ante la complicada responsabilidad de regular y orientar la relación entre grupos sociales tradicionales incluidos ganaderos, ejidatarios y pequeños propietarios que fueron afectados por el auge petrolero, así como también debió tratar de canalizar la actividad de nuevos actores sociales, sobre todo urbanos y de cambiantes formas de agrupación y conflicto campesino que afectan la esfera política.

Me parece que es necesario también poner atención en las cada vez más complicadas relaciones entre el gobernador y el PRI, así como la traducción del conflicto por la gubernatura en

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-UMAR, 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.