

**Autonomía y Descentralización de los Servicios Públicos.  
Los juegos del desarrollo en Tlaxcala  
en la remunicipalización de 1995**

Ricardo Macip Bazán



- ■ 5331

Universidad Autónoma de Tlaxcala/Sistema de Investigación Ignacio Zaragoza  
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Desarrollo Regional

JS 113  
H.3.º 1.º  
(C2555)

## Universidad Autónoma de Tlaxcala

René Grada Yauhtentzi

Rector

Raúl Jiménez Guillén

Secretario Académico

Héctor Rosas Lezama

Secretario de Investigación Científica

Rolando Romero López

Secretario Técnico

Eugenio Romero Melgarejo

Secretario de Extensión Universitaria y Difusión Cultural

Doroteo Nava

Secretario Administrativo

Bertoldo L. Sánchez Muñoz

Director del CIISDER-MAR

Primera edición 2002

Universidad Autónoma de Tlaxcala

Av. Universidad No. 1

Tlaxcala, Tlax. C.P. 90000

ISBN: 968-5426-02-3

Foto de portada:

Zacapoaxtlan - 5 de mayo

José Manuel Jiménez

CISA (Comunicación e Información SA de CV). Archivo de Proceso

El proyecto fue aprobado por el SIZA como: "Gobernabilidad y procesos de desarrollo de la comunidad desde la administración directa de recursos para el financiamiento de los servicios públicos en los municipios del estado de Tlaxcala que se constituyeron en 1995".

Clave 980303005

## Agradecimientos



Agradezco el apoyo del Sistema de Investigación Regional Ignacio Zaragoza del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, que participó mayoritariamente en el financiamiento de este proyecto y sin el cual no hubiera sido posible llevarlo a cabo. La Universidad Autónoma de Tlaxcala me permitió disponer del tiempo necesario. Personalmente, agradezco la consideración y apoyo del Dr. Rolando Romero López, del Dr. Julián Velázquez Lorente por su confianza y consideración. Del Mtro. Héctor Rosas Lezama, del MVZ Bruno de Jesús Ortega Meyer y del Mtro. Bertoldo L. Sánchez Muñoz por su apoyo institucional. Fue decisivo para mi trabajo el auxilio para elaborar el material que se presenta que brindaron Ricardo Francisco, Mariela y Rodrigo Macip Ríos y María de los Ángeles Ríos Cassa. También les agradezco por el apoyo emocional necesario para superar los estados de aburrimiento y pereza para la dedicación al trabajo y el tedio que trae consigo la rutina de investigar. Debo mencionar que el Mtro. Ricardo Francisco Macip Ríos, de la New School for Social Research de Nueva York, fue una guía permanente en el tratamiento de los cambios de ideas aquí registrados. Por todo ello quedo agradecido a mi familia. Agradezco el apoyo que me prestó la Lic. Juana Cocoltzi Cocoltzi desde el temprano inicio de la investigación. También para la Mtra. Virginia Castro López por su apoyo como administradora del proyecto.

Una mención especial al Lic. Alejandro Villar Borja y a la Dra. Ana María Huerta Jaramillo, evaluadores del proyecto, por sus esfuerzos en calificar el material.

RMB

## Índice

Introducción. 17.

### Capítulo 1

Las regiones en el estado de Tlaxcala a partir de la Teoría de los Lugares Centrales 29.

Tlaxcala y su ámbito regional 33. Las regiones de Tlaxcala 34. Las microrregiones de los municipios integrantes de 1995 36.

### Capítulo 2

Desarrollo relativo de los municipios y regiones en el proceso de integración municipal y autonomía en el estado de Tlaxcala en 1995 74.

Desequilibrios regionales en Tlaxcala de 1970 a 1995 78. Índice de desarrollo regional de 1970 a 1995 79. Marginalidad y desarrollo de los municipios a los cuales pertenecían los nuevos municipios respecto a las ciudades y regiones más dinámicas en el estado 83. Marginalidad y desequilibrio de los nuevos municipios respecto a los municipios de pertenencia hasta 1995 85.

### Capítulo 3

Desarrollo municipal y descentralización en Tlaxcala. El proceso de incorporación al estatus de municipios integrantes de 1995 104.

Gobierno territorial 108. Servicios públicos y descentralización 111. Modelo de centralización/descentralización de los servicios públicos desde y para el gobierno estatal, municipal y de organizaciones sociales para una mayor eficiencia, eficacia y equidad 121.

#### Capítulo 4

Autonomía y servicios públicos en el proceso de constitución municipal en Tlaxcala (1995) 169.

Autonomía, federalismo y reconstrucción del Estado 169. Autonomía y movimientos indígenas: una emergencia reivindicativa 175. La autonomía como movimiento territorial 188. Autonomía, pobreza y financiamiento del desarrollo 201. Autonomía, democracia y Estado nacional. La identidad más allá de las fronteras: una discusión del capitalismo flexible y la globalización 207.

#### Capítulo 5

Teoría de los juegos y autonomía. Un juego de estrategia del desarrollo 228.

Estrategias de autonomía. Autonomía por la administración de los servicios públicos 230. Autonomía por sus tipos de sociedad y asociación, por sus costumbres políticas y por el mayor apoyo a los esfuerzos de desarrollo de grupos y comunidades 232. Autonomía por el manejo de participaciones fiscales 235. Otras estrategias de autonomía 237. Constitución de liderazgos en los municipios integrantes de Tlaxcala de agosto a octubre de 1995 241. Mecanismos de liderazgo o intermediación política 242. Trabajo y comunicación 244. Teoría de los juegos y autonomía 246.

#### Capítulo 6

Descentralización y servicios públicos en el proceso de constitución municipal en Tlaxcala en 1995 295.

Descentralización y cambio institucional 295. El modelo de descentralización neoliberal. Un nuevo discurso del desarrollo: potencialidades y riesgos 301. Descentralización regional y municipal. El caso de Tlaxcala en 1995 325.

#### Capítulo 7

Teoría de los juegos y descentralización de los servicios públicos. Un juego estratégico de desarrollo municipal 359.

Juego 1. Intermunicipalidad y regionalización en el juego del desarrollo para la administración de los servicios públicos 363.

Juego 2. Centralización/descentralización de los servicios públicos en los municipios de nueva creación 370.

#### Capítulo 8

Evaluación de la experiencia de autonomía y descentralización en los municipios integrantes del estado de Tlaxcala constituidos en 1995 401.

Eficiencia, eficacia y equidad de los servicios públicos en los municipios de nueva creación en 1995 402. Desempeño de los gobiernos municipal, del estado y de las organizaciones privadas y sociales en la gestión y administración de los servicios públicos municipales constituidos en 1995 407. Problemas de liderazgo y oposición de grupos políticos en el desempeño municipal en el periodo 1996-1998 408. Relaciones con los municipios limítrofes y perspectivas de cooperación regional 410.

Alcances y limitaciones 426.

Bibliografía 430.

Fuentes estadísticas 437.

Hemerografía 437.

## Índice de cuadros

### Cuadros CAP. 1

1-1 Índice de desarrollo socioeconómico de entidades federativas y cambios en su posición relativa 1940-1990 45. 2-1. Jerarquía de lugares centrales en México en 1987 47. 3-1. Rango de los lugares centrales de México, sus relaciones funcionales con lugares del rango  $n-1$  y su *hinterland* (regiones) por estados en 1987 50. 4-1 Intereses de tráfico de las 25 poblaciones más importantes en 1992 55. 5-1. Intereses de tráfico de las 15 poblaciones más importantes de los estados de México, Puebla y Tlaxcala en 10 días hábiles del mes de julio de 1992 56. 6-1. Regionalización del estado de Tlaxcala a partir de los flujos telefónicos entre los 15 principales intereses de tráfico, medidos por conferencias y minutos por conferencia 69. 7-1. Origen de los principales intereses de tráfico desde cuatro municipios integrantes hacia diferentes destinos en términos de flujos telefónicos en el año de 1987 72. 8-1. Macrorregionalización para cuatro nuevos municipios a partir de flujos telefónicos entre los 25 principales intereses de tráfico, medidos por un índice de relación funcional entre lugares de origen y destino en 1987 73.

### Cuadros CAP. 2

1-2. Índice y rasgos de marginalidad y desarrollo relativo de los municipios centrales de las regiones de Tlaxcala de 1970 a 1995 89. 2-2. Desequilibrio regional medido por la diferencia del índice de marginación y de desarrollo relativo de cada región (bienestar) respecto al índice de la región con mayor desarrollo de 1970 a 1995 90. 3-2. Distancia relativa de cada región respecto a la segunda región de mayor desarrollo relativo e incremento porcentual en el avance regional 1970-1990 y 1990-1995 90. 4-2. Índices de marginalidad y

desarrollo relativo de los municipios más dinámicos y de los municipios de origen de los municipios integrantes de 1970 a 1995 91. 5-2. Desequilibrio municipal medido por la diferencia en el índice de marginación y de desarrollo relativo de cada municipio (bienestar) respecto al índice de municipio con mayor desarrollo relativo de 1970 a 1995 92. 6-2. Distancia relativa de cada municipio respecto a los municipios más dinámicos e incremento porcentual en el avance municipal 1970-1990 y 1990-1995 93. 7-2. Índice de marginalidad para los municipios integrantes y los originales de ellos derivados y desequilibrio municipal medido por las diferencias entre su índice de marginación y el de Panzacola como el municipio de mayor desarrollo relativo en 1995 94. 8-2. Desarrollo relativo municipal en el año de 1995 de los municipios integrantes de 1995 95. 9-2. Desarrollo relativo municipal en el año de 1995 de los municipios de origen a partir de los cuales se formaron los municipios integrantes de 1995 97. 10-2. Desarrollo relativo municipal en el año de 1970 de los municipios de origen a partir de los cuales se formaron los municipios integrantes de 1995 99. 11-2. Desarrollo relativo municipal en el año de 1980 de los municipios de origen a partir de los cuales se formaron los municipios integrantes de 1995 101. 12-2. Desarrollo relativo municipal en el año de 1990 de los municipios de origen a partir de los cuales se formaron los municipios integrantes de 1995 102.

### Cuadros CAP. 3

1-3. Municipios integrantes de Tlaxcala del 8/VIII/95 al 7/X/95, municipios a los que pertenecieron y localidades que los constituyen 126. 2-3. Alternativas de convenios intermunicipales, forma institucional de gobierno territorial, regional y sectorial y tipo de elección por municipio integrante del 8/VIII/95 al 7/X/95 127. 3-3. Número de municipios integrantes del 8/VIII/95 al 7/X/95 en relación a las estrategias de centralización-descentralización de los servicios públicos municipales 128. 4-3. Porcentajes de municipios integrantes del 8/VIII/95 al 7/X/95 en relación a las estrategias de centralización-descentralización de los servicios públicos municipales 142. 5-3. Rangos de municipios integrantes del estado de Tlaxcala del 8/VIII/95 al 7/X/95 en relación a las estrategias de centralización-descentralización de los servicios públicos municipales 156.

6-3. Análisis de regresión lineal por rangos de Spearman y con datos no transformados entre estrategias alternativas de los municipios integrantes de agosto a octubre de 1995 168.

#### Cuadros CAP 5

1-5. Mecanismos de liderazgo e intermediación política en los municipios constituyentes de Tlaxcala en 1995 267. 2-5. Razones de autonomía por cada uno de los municipios integrantes de Tlaxcala en 1995 272. 3-5. Región, justicia y gobernabilidad locales como criterios de desarrollo en los municipios integrantes en 1995 287.

#### Cuadros CAP 7

Matriz 1, 1<sup>o</sup> Sub-juego. Matriz A, Vector fila C y Vector columna B de la frecuencia de elección por estrategia de manejo de los servicios públicos en los municipios integrantes de Tlaxcala en 1995 392. Matriz 2, 1<sup>o</sup> Sub-juego. Matriz terminal por el método Simplex del valor de pagos por estrategia y servicios públicos correspondiente al sub-juego 1 394. Matriz 3, 2<sup>o</sup> Sub-juego. Matriz A, Vector fila C y Vector columna B de la frecuencia de elección por estrategia de manejo de los servicios públicos en los municipios integrantes de Tlaxcala de 1995 396. Matriz 4, 2<sup>o</sup> Sub-juego. Matriz terminal por el método Simplex del valor de pagos por estrategia y servicios públicos correspondiente al sub-juego 2 398. Matriz 5, 3<sup>o</sup> Sub-juego. Matriz A, Vector fila C y Vector columna B de la frecuencia de elección por estrategia de manejo de los servicios públicos en los municipios integrantes de Tlaxcala en 1995 399. Matriz 6, 3<sup>o</sup> Sub-juego. Matriz terminal por el método Simplex del valor de pagos por estrategia y servicios públicos correspondiente al sub-juego 3 400.

#### Cuadros CAP 8

1-8. Cumplimiento de los objetivos de mejoramiento en la prestación de los servicios públicos por los parámetros de eficiencia, eficacia y equidad en los municipios del estado de Tlaxcala constituidos en 1995. 414. 2-8. Eficiencia 1), eficacia 2) y equidad 3) en el funcionamiento de los servicios públicos en los municipios del estado de Tlaxcala constituidos en 1995. 415. 3-8. Desempeño (evaluación) del gobierno municipal, del gobierno del estado y de las organizaciones privadas y sociales en la gestión y administración de los servi-

cios públicos en los municipios del estado de Tlaxcala constituidos en 1995. 420. 4-8. Alcances del objetivo de constitución de los municipios, problemas de liderazgo para una buena organización y funcionamiento municipal y oposición de grupos al interior y exterior del municipio que hayan obstaculizado un buen funcionamiento de la administración municipal en los municipios del estado de Tlaxcala constituidos en 1995. 423. 5-8. Tipos de relación de los municipios del estado de Tlaxcala constituidos en 1995 con los municipios limítrofes posteriores a la remunicipalización y esfuerzos que son necesarios para el mejoramiento de la administración municipal. 425.

## Introducción

La crisis de los años 70, cuyo punto más álgido fue en octubre de 1973, marca el inicio de la depresión e inflación de los años 70 y 80 y termina con un modelo de acumulación capitalista que se había iniciado en 1914 con la inauguración de la primera planta productora de automóviles de Henry Ford. Durante los primeros veinte años del siglo, el modelo de producción fordista sustentó el crecimiento industrial, sobre todo norteamericano, que con su expansión industrial incuba un proceso que culminaría con su hegemonía hasta fines de siglo. Con la depresión de 1930, al fordismo se incorporó la participación del Estado en la economía. Roosevelt primero y después Keynes habrían de fundamentarla política y económicamente. Con Roosevelt se iniciarán también los primeros proyectos de desarrollo regional, significándose por la magnitud de las inversiones y la ambición de sus metas y objetivos. Las condiciones del fin de la Segunda Guerra Mundial harán más eficaz al modelo fordista-keynesiano, globalizándolo a nivel mundial y construyendo con él la era de expansión capitalista más productiva de su historia; en la cual, el mundo, sus regiones y las relaciones al interior de ellas ocupan un lugar de primer orden en las políticas de crecimiento y desarrollo. Así surgen las inquietudes por atender los problemas del desequilibrio regional, la desigualdad social y los obstáculos que estos fenómenos representan para la expansión capitalista.

Es así que surgen los conceptos de desarrollo, subdesarrollo, tercer mundo, modernización, independencia, marginalidad, norte-sur, oriente-occidente, etcétera, y las políticas que desde los países desarrollados se consideran como eficientes para superar los problemas de crecimiento económico. Los años sesenta y setenta habrían de ser los de la expansión capitalista en América Latina, destacadamente, el caso de México, cuya experiencia económica se describió como el milagro mexicano.

que en términos regionales, aunque sus problemas tuvieron una gran atención, siempre estuvieron reducidos a su contribución a los objetivos de desarrollo nacional. No obstante, se hicieron grandes proyectos, que a la manera del caso norteamericano como de la Tennessee Valley Authority, tuvieron en México un gran impacto regional como fueron los de las Comisiones de Cuencas Hidrológicas. Otros proyectos de desarrollo nacional pero con impacto en la economía de las regiones fueron los de la explotación por el Estado de recursos naturales, sobre todo energéticos. Así se desarrollaron áreas urbanas, aunque aisladas del resto de la economía nacional, como las ciudades petroleras, de explotación minero-metalúrgicas, complejos turísticos y algunas ciudades como centros de regiones históricamente existentes, como la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla.

Todas estas regiones, de enclave o con una relativa integración al *hinterland* que las constituía, se fueron definiendo por efecto de las acciones y políticas que el Estado asumía como forma de construcción del desarrollo nacional y de su crecimiento. El control por el Estado de las principales variables macroeconómicas como el ahorro, inversión nacional y extranjera, consumo, empleo, salarios; y de sus políticas sociales como educación, salud, vivienda, seguridad social, etcétera, fue lo que definió el mapa regional de México y sus modalidades de funcionamiento.

Estas modalidades privilegiaron un cierto modo de ver las cosas, de analizarlas, estudiarlas y ofrecer respuestas, que siempre, indefectiblemente, eran orientadas a su cumplimiento por el Estado y en muchos casos realizadas directamente por el gobierno. Así, a fines de los setenta éste llegó a tener el control directo de más de 1500 empresas, entre las cuales se contaban las más grandes de la economía. Sin embargo, el modelo fordista-keynesiano seguido comenzó a enfrentar problemas y retrocesos desde el principio de los setenta. Los fenómenos de inflación y recesión se acentuaron y en un período muy corto hicieron entrar en crisis al modelo seguido por 60 años, 25 de los cuales —de fines de la Segunda Guerra Mundial a inicio de los setenta— fueron llamados la "edad de oro" del crecimiento y desarrollo. Estos años, después de la crisis del petróleo en 1973 estuvieron signados por la recesión e inflación, cuyas respuestas pusieron a la necesidad de reforma del modelo fordista-keynesiano en el centro del debate y con ello a la naturaleza del Estado y al papel de este en un modelo que resolviera los problemas de expansión y crecimiento capitalista.

Las respuestas vinieron, según David Harvey, por el lado de modelo de acumulación flexible que permitían los enormes avances tecnológicos y del desarrollo de la información y las comunicaciones; y también de acumulación reflexiva de Scott Lash y John Urry, en que el conocimiento pasó a ser, cada vez más, parte del proceso de producción. El modelo de acumulación flexible presionó entre otras muchas cosas a un retroceso de las funciones del Estado en la dirección y el control de la economía, como las políticas de empleo, salarios y seguridad social, debilitando la fuerza de los sindicatos y flexibilizando la contratación individual y colectiva del trabajo; privatizó las empresas bajo su control y dejó bajo el control del mercado a sectores de actividad como la educación, la salud y la seguridad social que antes se prestaban como bienes públicos por el gobierno. Descentralizó la política y la transformó a partir de una re-ingeniería administrativa en una relación de mercado de cliente-servidor. Se abrió a los mercados externos y sujetó a las relaciones de producción, consumo, ahorro, inversión, producción e ingreso a una competitividad en la que cada vez perdía más campo de acción reduciendo sus posibilidades de participación en la conducción económica. Ello llevó crecientemente a una pérdida de su capacidad de resolver los problemas regionales, de un desarrollo, que para entonces (inicio de los ochenta) había perdido esta definición y de alcanzarse, sólo podría hacerse bajo condiciones de competencia y competitividad. Ello trajo consigo una relativa obsolescencia o un cambio de enfoque de las herramientas de análisis, metodológicas, teóricas y en general de los modelos de desarrollo regional.

Tal como empezaba a substituirse el modelo de desarrollo fordista-keynesiano, había que empezar a cambiar el modelo de desarrollo regional derivado de éste. El modelo de acumulación flexible y de acumulación reflexiva trajo consigo un énfasis mayor en algunas categorías de análisis del desarrollo regional. Las economías de aglomeración sustituyeron en importancia a las de transporte, que en el modelo precedente eran el centro desde el cual se construía la teoría de lo espacial y regional. Dadas las exigencias del nuevo modelo de acumulación, la flexibilización y la descentralización se hicieron características del modelo; en el aspecto espacial cobró relevancia el territorio y el lugar frente al de región del modelo anterior, con esto, de la relevancia a nivel de los problemas municipales de la autonomía y descentralización, por ejemplo, frente a los anteriores de carácter regional. En las



economías de aglomeración, se están ahora privilegiado los fenómenos de sinergia entre muchos factores, en que el atractivo es el lugar desde un punto de vista económico y social para las nuevas inversiones. Aparecen así las empresas integradoras, los *clústers* o distritos industriales y las formas de construcción de cadenas productivas vía la subcontratación, de las que, la maquila es la menos adecuada al crecimiento y desarrollo regional, pero la que en muchos casos es la única forma de inversión económica. Estas son las nuevas estrategias de un nuevo paradigma regional en un nuevo y complejo modelo de industrialización de la agricultura y actividades primarias y también de una industrialización de los servicios como terciarización de las actividades económicas en las sociedades avanzadas.

En este cambio, el Estado ha perdido su función de liderazgo y el gobierno su capacidad de acción. La teoría ha modificado su centro de gravedad de unos factores a otros y la sociedad ha avanzado en cuanto a peso estratégico sobre las decisiones de orientación económica y política. No obstante que las estrategias del modelo no están acabadas, en el aspecto político aparecen, como ya se ha mencionado, dos formas privilegiadas de orientar el desarrollo en los aspectos espaciales a nivel municipal: la autonomía y las que tienen relación con la descentralización. En ambos casos la transformación de servicios públicos a bienes públicos como un fenómeno específico del desarrollo tiene especial relevancia. En este capítulo nos movemos de lo que correspondía a una visión del desarrollo desde las políticas de Estado, al desarrollo regional sustentado en los esfuerzos de la sociedad, no tanto como un intento del gobierno de acercarse a ésta y de fundar con ella las condiciones para su mejoramiento de vida, sino de un abandono de lo que en otros momentos constituyó la parte fundamental de sus preocupaciones. Así, en este nuevo esquema y modelo se imponen metodologías, teorías y discursos, separados de una forma que se centraba en la cooperación de la sociedad con el Estado y que se sustituye ahora por su confrontación. La teoría de los juegos aparece así como una estructura capaz de articular diferentes esfuerzos desde diferentes intereses para hacerlos finalmente coincidir.

La investigación que se presenta, es así, en primer término, un ensayo sobre el proceso de sustitución, si no de paradigmas, si de métodos y herramientas de análisis desde el desarrollo regional al desarrollo municipal, desde la región al lugar y desde lo gubernamental a lo político y social.

En el capítulo 1, se determina el rango histórico de Tlaxcala de 1940 a 1990 en cuanto a su nivel de desarrollo relativo entre las entidades del país. Los cálculos para 1980 y 1990 se han hecho personalmente por el método de componentes principales correspondiente a la familia del análisis factorial. Los datos de 1950 a 1970 son del mismo género y se tomaron de Luis Uribe, Gustavo Garza y Crescencio Ruiz Chapeto. Este tipo de información para el análisis regional ha estado enfocado para estudiar las disparidades regionales bajo el criterio de que la acción gubernamental corregiría la brecha entre las regiones, en este caso, significadas como entidades federativas. No obstante que ello reduce cada vez más la utilidad de estos enfoques sigue siendo válido bajo la condición de cambiar de énfasis desde los diferentes marcos de análisis del fordismo-keynesianismo a la acumulación y reflexión flexibles. En el análisis regional se incorpora aquí como una transición de unas puntualizaciones a otras; aquí como una caracterización de las regiones desde el lugar como categoría privilegiada del espacio, esto se hace tanto para el conjunto nacional de ciudades como para el sub-sistema de Puebla-Tlaxcala, determinando en ese conjunto el rango y la jerarquía que tienen las ciudades de Tlaxcala, sus relaciones con otras ciudades, tanto dentro como fuera del estado y el grado de esas relaciones.

A partir de los lugares centrales se ha hecho una regionalización del estado de Tlaxcala tanto en referencia al modelo fordista-keynesiano, paradigma del cual aún no se han dejado de tomar decisiones, como de acumulación y reflexión flexibles. Por una parte el Estado seguirá siendo el principal orientador de las políticas, pero los efectos de la globalización que a nivel local se manifiestan como descentralización, se hacen desde fuerzas más asociadas a manifestaciones autónomas de tipo social que a las del Estado. Esta regionalización y los métodos para diseñarla alcanzan hasta el diseño de micro-regiones y será aprovechada para una perspectiva del desarrollo regional desde el objeto de esta investigación que son los nuevos municipios constituidos en 1995.

En el capítulo 2 se analiza el desarrollo relativo de los municipios y regiones del estado de Tlaxcala de 1970 a 1995; las disparidades regionales y los cambios de rango de esas disparidades regionales respecto a las regiones de mayor desarrollo; la distancia relativa de municipios y regiones respecto a los de mayor desarrollo y se analizan de manera particular los desequilibrios, disparidades y cambios en el rango y distancia en el desarrollo de los municipios a que antes pertenecían los nuevos

municipios constituidos en 1995. También se analizan el grado de desarrollo de los nuevos municipios, objeto de este estudio, y las condiciones de vida para hacer las distinciones económico-sociales tanto de unos como de otros.

Hasta estos dos capítulos, aunque se ha enfatizado en algunas categorías de análisis que impone el modelo de acumulación flexible y de acumulación reflexiva, se enfrentan problemas del paso de un paradigma a otro; de un modelo en que los métodos de análisis servían para las decisiones de política del Estado a otro en el que esas metodologías requieren ser sustituidas, dado el peso específico que adquieren las decisiones descentralizadas de los actores y agentes de la sociedad.

El capítulo 3 en un apartado en la tramitación de dos formas de pensar el desarrollo regional. En él se hace un recuento del proceso de constitución de los municipios integrantes de 1995, se trata a los problemas de gobierno territorial bajo las nuevas condiciones de estatus municipal y las formas de articulación con municipios ya existentes; y de manera descriptiva, se traza un diagnóstico en términos de centralización/descentralización de los servicios públicos municipales y de su manejo en términos de eficiencia, eficacia y equidad bajo las formas de su manejo por el gobierno estatal y municipal, y las organizaciones privadas y sociales. En el último apartado del capítulo se comienza a explorar sobre el estudio de las regiones, en este caso de un conjunto de municipios, cuya problemática se impone al conjunto de ellos, desde una perspectiva de la participación de la sociedad y la solución a sus necesidades que impusieron las formas de acumulación flexible y reflexiva, entre ellas la liberalización en el contexto de la globalización. Se detectaron así estrategias respecto a la centralización/descentralización de los servicios públicos como formas de superar su escasez frente a un retro del Estado en sus prestaciones a la población.

Se afirmaba líneas arriba que el capítulo es de transición entre unas metodologías para hacer análisis regional en que se enfatiza sobre las regiones, hacia otras metodologías en donde se enfatiza sobre los lugares, en este caso los municipios, y excepto en tres de ellos, con municipios con una sola localidad. Así también en un cambio en el modo en el que los servicios públicos se prestaban por el Estado bajo el esquema de Estado benefactor, hacia la forma en que se organizan en un Estado neoliberal y en la incorporación a las funciones del Estado de la sociedad, quien bajo las

nuevas condiciones comienza a construir sus decisiones de manera estratégica.

En el capítulo 4 se tratan los antecedentes de una nueva forma para resolver los problemas regionales, en este caso de cierto tipo de regiones que se harán características en el cambio de modelos de crecimiento y desarrollo y con ello de cambio de énfasis en los problemas y sus soluciones. La autonomía pasa a ser el eje sobre el que giran los problemas del desarrollo, que aquí se tratan como autogobierno, para que las comunidades satisfagan a sí mismas los servicios públicos, en una forma diferente a la que se hizo en el Estado benefactor, donde el antagonismo entre los objetivos de la sociedad y los del gobierno se destacan aún más que en el modelo anterior.

Aquí las metodologías anteriores, dada su tendencia a tratar las desigualdades para equilibrarlas, resultan obsoletas. Lo que ahora resulta es la confrontación y la oposición de intereses, y así, la necesidad de nuevas metodologías. La teoría de los juegos de estrategia que se aplica en el capítulo 5 nos ha ofrecido una manera de tratar esos problemas de manera adecuada y satisfactoria a los problemas propuestos.

En un repaso muy breve, el capítulo trata el problema de la autonomía en el marco del federalismo y la reconstrucción del Estado para el desarrollo. Desde luego se enfatiza en un Estado más centrado en la autonomía que en la soberanía, la cual se ha modificado sustancialmente, al grado de no identificarse como la forma de organización del Estado desde cuando menos tres siglos de persistencia. Una de las primeras manifestaciones de la autonomía como forma de organización del Estado ha emergido desde los movimientos indígenas que en el capítulo se documentan en un sentido muy amplio. En el capítulo se documentan también experiencias tanto de estados desarrollados como subdesarrollados en que se ha observado una constante que se describe aquí: el paso de movimientos de carácter étnico hacia movimientos más amplios de carácter territorial, en que lo indígena adquiere relevancia por la reivindicación de derechos asociados al espacio, en nuestro caso, a los lugares donde opere el intercambio de bienes públicos sujetos a marcos de mercado y sustituyendo al de servicios públicos del marco político para el desarrollo del Estado benefactor de tipo fondista-keynesiano.

En el capítulo 5, la teoría de los juegos ha servido satisfactoriamente para resolver los problemas de elección colectiva de bienes públicos; con ella ha sido posible aclarar el contexto de decisiones en que se dio

la remunicipalización de 1995 y de cómo los diferentes agentes involucrados en el proceso (gobiernos estatal y municipal, grupos y partidos políticos en pro y en contra de la remunicipalización) tomaron decisiones de carácter estratégico. En esta parte del capítulo se hace una descripción teórica del juego, se modela el juego y se propone el modelo de autonomía, necesario para los juegos subsiguientes de centralización/descentralización de los servicios públicos con un enfoque de la propiedad que contribuye a crear titularidades para la construcción de capacidades (capacidades de las comunidades de prestarse a sí mismas los servicios públicos) de Amartya Sen.

Aquí se presenta un juego en una matriz de  $2 \times 10$  resuelto por el método *Minimax* en que las razones de la autonomía fueron elegidas por cada uno de los municipios. La respuesta para el juego de autonomía a partir de las diferentes razones que la hacen preferible al *status quo* se encuentra maximizando una función, que suma las diferentes elecciones posibles de las razones de autonomía, bajo las restricciones que cada municipio tenga cuando menos a esas razones como pertinentes aunque no sean elegidas; así, se construyeron las funciones objetivo para cada razón de autonomía y de la suma de ellas, el máximo de la función sobre el conjunto de todas las razones multiplicadas por las elecciones posibles. Podemos suponer que tales valores, dado que se obtienen de una respuesta matricial a un juego de estrategias, constituyen estas estrategias para las distintas razones (de autonomía) para la administración de los servicios públicos.

En el capítulo se avanzó hacia la posibilidad de la aplicación de los juegos de estrategias con fines predictivos, por ello se diseñó un juego de constitución de liderazgos y formas de intermediación política. Para ello, se llegó, a partir de un espacio de probabilidad, a la elección de estrategias probables y a encontrar un valor esperado del juego, aquí limitado a conocer si el resultado es positivo para llevar a cabo este tipo de juegos; y aún más, a encontrar la probabilidad de cada estrategia y de las estrategias combinadas para las elecciones positivas para la autonomía, y derivada de ella, del control de los servicios públicos.

Como resultado de estos juegos, se continuó con un juego de constitución de la región, justicia local y gobernabilidad que sería el nivel de concreción de la autonomía. El juego está constituido de dos sub-juegos, el primero de ellos, de carácter cooperativo, con una solución focalizada sobre la constitución de la región, asociada a los conceptos de justicia

local y gobernabilidad. El segundo, de tipo competitivo, donde se oponen los intereses en pro y en contra de la remunicipalización. En este último sub-juego, ciertos rasgos de autonomía fueron aceptados por los agentes económicos y los sujetos sociales y políticos bajo la amenaza de rebeldía y mayores costos. La estructura del juego puede aparecer por demás interesante, ya que se resuelve como un juego del Dilema del Prisionero en que los cambios del *status quo* por la autonomía por la remunicipalización, son los que garantizan, en un contexto de pérdidas, el mayor pago posible, evitando, como se ha dicho, la situación de rebeldía que a todos haría sentir más.

La forma en que la autonomía se operacionaliza es la centralización/descentralización de las funciones, recursos y decisiones políticas de un ámbito de gobierno a otro y desde estos a la sociedad. Así en el capítulo 6 se tratan estos problemas, y habida cuenta de la propuesta metodológica, también se operacionalizan en el capítulo 7 los problemas de los servicios públicos desde la perspectiva de la teoría de los juegos.

La descentralización es bajo diferentes modalidades del neoliberalismo y la globalización el formato privilegiado de las relaciones entre el Estado y la sociedad. En el aspecto económico constituye la radicalización del proceso de toma de decisiones en la mayor parte del manejo de las variables tanto macro como micro económicas. En el aspecto político y social, sustituyendo a la orientación centralizada del Estado de bienestar del tipo fordista-keynesiano, definiendo cada vez más una nueva forma de Estado, a pesar de que las naciones subdesarrolladas todavía se debaten entre la defensa de los intereses de manera centralizada hacia dentro del Estado y de una total descentralización en las relaciones con el exterior. Así, el modelo de descentralización neoliberal plantea conflictos entre las razones de un viejo Estado y los intereses, de todo tipo, de una nueva sociedad. Aparecen así encontradas dos tendencias de la descentralización que aunque difieren son parte del mismo fenómeno, pero propias de un cambio de un modelo a otro. Las naciones desarrolladas y los organismos internacionales plantean la necesidad de una total descentralización que incluya no sólo al manejo de las variables económicas sino a la relación del Estado con la sociedad.

Por otra parte, las sociedades en múltiples movimientos de emergencia, tanto en los países desarrollados como en los que no lo son, reivindican unas formas de descentralización en donde sea también la

sociedad la que participe en el diseño de esas formas de descentralización, sobre todo, atendiendo a los elementos de una democracia participativa que las caracterice y las defina en procesos de institucionalizaciones de autogobierno.

Habrà que decir que la centralización y descentralización no son buenas o malas en sí, forman parte de procesos asociados a valores como la eficiencia, la eficacia y la equidad, son medios o recursos para alcanzar fines y así deben ser evaluadas. En el estudio se han considerado esos fines tanto en términos de riesgo como de proyecto para los gobiernos y las instituciones internacionales y para los grupos desde el punto de vista de los intereses de la sociedad. En Tlaxcala en 1995 se dio un proceso de descentralización desde presiones de la sociedad por la reivindicación del estatus municipal y con eso convertirse en sujetos de derecho político. Ahí se han observado cambios en la dinámica de relación del Estado y la sociedad, y dentro de cada uno de ellos, cambios en los partidos políticos, emergencia de grupos y movimientos sociales, institucionalización de formas de gobierno, construcción de liderazgos, legitimación, consulta y gestión como formas de gobernabilidad y, en general, cambios en las formas de relación del gobierno y la sociedad, en que ésta se ha hecho oír y ha exigido su participación en las decisiones de orden público.

Aunque el objetivo del proyecto no es el de realizar un estudio comparativo entre experiencias de países desarrollados, sobre todo europeos y de América Latina dentro de ellos mismos, se los comenta en sus analogías y oposiciones como experiencias que pueden ser aprovechadas para aclarar los fenómenos que se dieron en nuestro caso de estudio.

En el capítulo 7, de manera semejante al capítulo 5, se tratan los juegos del desarrollo a partir de la centralización/descentralización de los servicios públicos en un manejo de juegos de estrategia. De manera breve se trata lo relacionado a los juegos que pueden ser aplicados a los bienes públicos, como *no consumo*, y que para el tiempo de vigencia del Estado de bienestar fueron prestados como servicios públicos. Se modela un primer juego como un juego del Dilema del Desarrollo, el juego de la intermunicipalidad y regionalización para la administración de los servicios públicos, y se propone a partir de hipótesis y supuestos la forma estratégica del juego para diferentes resultados, que constituirían la base de las formas o modalidades de la centralización/

descentralización en la administración de los servicios públicos, como un segundo juego. En este segundo juego se juegan tres sub-juegos de la administración de los servicios públicos municipales: 1) los que los nuevos municipios jugaron en términos de un estado de las cosas (naturaliza), enfrentando condiciones de centralización/descentralización de los servicios públicos en los anteriores municipios a que pertenecían los nuevos municipios o en el gobierno estatal y que si se administraban de manera diferente, ofrecerían ventajas en su administración; 2) los que los nuevos municipios jugaron frente a la centralización/descentralización de los servicios públicos administrados por los nuevos municipios y que mejoraría su administración si lo hacía el gobierno estatal; y 3) los juegos que los nuevos municipios jugaron con las organizaciones privadas y sociales descentralizando servicios que mejorarían su administración en términos de eficiencia, eficacia y equidad. En todos los casos de este segundo juego las soluciones fueron alcanzadas por el método *Minimax*, obteniendo tanto las estrategias dominantes en cada sub-juego como el orden de prelación de las estrategias para cada servicio público de acuerdo a la eficiencia, eficacia y equidad en el conjunto de los sub-juegos. Finalmente, se presentan los resultados numéricos de los diferentes juegos bajo el supuesto de equilibrio, de que los cambios en la tasa marginal de sustitución de los servicios públicos prestados bajo condiciones anteriores tanto por los gobiernos municipal y estatal como por las organizaciones privadas y sociales respecto a las nuevas condiciones de administración por los nuevos municipios, es igual a cero; queriendo decir, que los servicios públicos se prestan de manera eficiente al tamaño del mercado, ajustado por los cambios en el tamaño de los nuevos municipios que antes sólo eran localidades en los municipios de pertenencia.

Los resultados numéricos que se presentan tienen que ver con las elecciones estratégicas del conjunto de los nuevos municipios por cada servicio público y su elección a centralizarlos/descentralizarlos en el gobierno estatal, municipal y en las organizaciones privadas y sociales. En ello, hacen avanzar los resultados del capítulo 3, con un marco en las anteriores metodologías (capítulos 1 y 2) hasta las nuevas metodologías de los capítulos que 5 y 7, con base en un planteamiento de los nuevos problemas de desarrollo regional enfocados en los problemas de la autonomía y la descentralización (capítulos 4 y 6).

En el capítulo 8 se hace una evaluación por la segunda administra-

ción pública municipal de la experiencia de autonomía y centralización/descentralización en los municipios constituidos en Tlaxcala en 1995 y su desempeño tanto político como social en la administración de los servicios públicos en el primer periodo del gobierno municipal. Se trató de una evaluación para saber si la experiencia fue exitosa o no y en ambos casos, conocer las causas.

Se describe esta experiencia para los principales servicios públicos desde parámetros de rendimiento de eficiencia y eficacia y para el punto de vista social desde el concepto de equidad. En general puede afirmarse con un alto grado de confiabilidad que la experiencia ha sido exitosa, no obstante que en un proyecto de esta naturaleza, la constitución de nuevos municipios en un estado que ya los tenía de manera numerosa, con relativa estrechez territorial y un capacidad administrativa por la novedad de la situación, se pudo haber presentado con ciertas dificultades, y aunque éstas no faltaron, entre otras razones por problemas de liderazgo y oposición de grupos políticos y sociales al interior y al exterior de los nuevos municipios, esto no sucedió y aún más, la nueva condición de comunidades sin estatus al de estatus municipal ofreció amplias perspectivas para coordinar esfuerzos para el desarrollo en las regiones (con otros municipios) a las que pertenecen.

Se ofrece un apartado con las reflexiones finales en términos de alcances y limitaciones, que incluyen una visión general en términos de las nuevas condiciones del desarrollo y de los cambios en la teoría del desarrollo regional traidas consigo y de la necesidad de nuevos enfoques y metodologías tales como la teoría de los juegos aplicada al desarrollo de las personas por la prestación de servicios públicos y provisión de bienes básicos; y una autoevaluación personal al desempeño en el proyecto.

### Las regiones en el estado de Tlaxcala a partir de la Teoría de los Lugares Centrales

El estado de Tlaxcala es en cuanto a superficie territorial el más pequeño de la República Mexicana. Se encuentra localizado en la parte centro-sur del país, entre los paralelos 19° 00' 00" - 19° 45' 00" y los meridianos 97° 37' 30" - 97° 45' 00" a sólo 100 Km. del área metropolitana de la ciudad de México.

En términos relativos a su desarrollo socioeconómico en relación con las demás entidades federativas, ocupa en 1990 el rango número 27. De 1940 a 1980 tuvo para cada año inicial de la década los rangos 27, 28, 26 y 28 (cuadro 1-1), mostrándose como uno de los estados más atrasados del país.<sup>1</sup>

El estudio del sistema de ciudades de Tlaxcala se enfoca desde la teoría de los Lugares Centrales<sup>2</sup> y la Teoría General de los Sistemas. La función principal de una ciudad es la de servir como centro de suministro de bienes y servicios para la región o el territorio que la rodea conformado tanto por otras áreas urbanas como por la población dispersa en el área rural. El desarrollo en el espacio se transmuta por este sistema de relaciones funcionales.

Según la teoría "el crecimiento de la ciudad depende de la especialización en diversos servicios urbanos cuyo nivel de demanda en la zona considerada determina la rapidez del crecimiento de los puntos centrales",<sup>3</sup> la especialización que en los diversos servicios tema cada ciudad fueron conceptualizadas por Christaller como "función económica típica", y fueron la base para dividir los centros urbanos en categorías regionales de diferente jerarquía; por eso, afirma Lösch que "Christaller concluyó acertadamente que [...] debía haber un número

de valores urbanos típicos, susceptibles de establecerse estadísticamente como valores máximos de una curva de frecuencia que representara al número de las ciudades como función de su categoría",<sup>4</sup> establecimiento de acuerdo al cual se determine la clasificación de las ciudades.

La función principal de una ciudad de acuerdo a Richardson<sup>5</sup> consiste en actuar como centro de suministro de servicios para el territorio que la rodea llamada región complementaria, proporcionando insumos de consumo y manufacturas o servicios de toda índole como los que prestan bancos, médicos, hospitales, escuelas, diversiones y comunicaciones. Servicios y bienes que pueden ser clasificados como de rango superior y rango inferior, con lo que puede obtenerse una jerarquía de centros urbanos.

Das nociones son fundamentales en la conceptualización de los lugares centrales y en el tamaño que adquieren estos centros, el umbral de demanda y el ámbito de un bien. El primero de ellos se refiere al "nivel mínimo requerido para estimular la creación de un servicio y puede expresarse en términos de población y/o ingresos. El ámbito está situado en el punto en que las ventas son estrictamente suficientes para que la empresa que proporcione el servicio en cuestión obtenga unos beneficios normales. Refleja las economías de escala proporcionadas por el abastecimiento de ciertos servicios y las ventajas derivadas de la localización de ciertos establecimientos próximos unos a otros."<sup>6</sup> Con estos dos conceptos es posible determinar una estructura espacial jerarquizada, ya que permiten determinar el límite superior o inferior de las regiones que pueden ser abastecidas de bienes y servicios desde los lugares centrales.

Con estas dos categorías, primero Christaller y posteriormente Lösch contruyeron y perfeccionaron la teoría de los lugares centrales.<sup>7</sup>

Los sistemas de ciudades como regiones nodales son el caso más conspicuo de lo que los geógrafos han llamado "las verdaderas regiones de la tierra y que adecuadamente podemos definir como aquellas que contienen uno o más centros de control, caracterizados por una zona urbana densamente poblada rodeada por unos cinturones en que dicha densidad y el grado de interacción decaen a medida que aumentan la distancia hacia el centro y hacia las vías de transporte que emanan del centro en forma radial. A mayor distancia encontraremos una serie de comunidades o de poblaciones satélites, unidas funcionalmente a través de interconexiones entre el lugar de residencia y el de trabajo y por otros tipos de intercambios."<sup>8</sup> Esta área periférica al centro es lo que

Nourse denomina "un área de abastecimientos y un área de mercado." La ciudad es un centro de producción que compra factores locales de un amplia área y es un centro de comercio que vende sus productos a la ciudad y a un área. El área de abastecimiento depende de los bienes y servicios producidos en la ciudad. Los bienes y servicios proporcionados por el centro están determinados por los recursos que puedan obtenerse del *hinterland*.<sup>9</sup>

«El *hinterland* está relacionado con la ciudad, con la que tiene relaciones funcionales de interdependencia y a través de ellas con otras ciudades y sistemas de ciudades hasta construir sistemas de regiones.

Como sistemas de regiones tenemos el caso más complicado teóricamente en los paisajes económicos, que implica una independencia y autarquía de los demás sistemas de regiones. Ya no es posible suponer que cierta organización del espacio tenga aquellas características; sería más adecuado el uso de provincias económicas<sup>10</sup> en donde, para hacer más real el análisis, se considera la interrelación entre todas las regiones.

Un análisis de los conflictos regionales de Tlaxcala desde el enfoque del sistema de ciudades que incluya las relaciones entre estas dentro del estado y con las de los estados circunvecinos, permitirá superar las limitaciones de los enfoques tradicionales en la economía política en su propuesta clásica de proponerse *problemas-soluciones globales y mercado como respuesta global*. A cambio de ello, debiéramos analizar los *conflictos-proponer estrategias-ofrecer opciones de respuesta*, punto por punto, problema a problema, en un marco de *competación conflictiva*, ya que esto es lo que realmente sucede en el ámbito del desarrollo regional, oponiéndose intereses nacionales a objetivos regionales con inclusión de grupos y actores económicos, político-administrativos y sociales.

Este enfoque de análisis aplicado a Tlaxcala permitirá conocer las estructuras y relaciones que dentro de su sistema de ciudades se presenta tanto en términos del conflicto (de Tlaxcala con las áreas metropolitanas de las ciudades de Puebla y México; para su integración regional) como de la estrategia, medida en términos de las ventajas comparativas del estado con estas ciudades, para optimizar hacia el interior del estado mismo y de sus empresas las economías externas que genera la accesibilidad a los mercados metropolitanos de Puebla y México, ya que es en función de la competitividad que se alcanzará el desarrollo regional. Finalmente, la opción de respuesta sería: las políti-

cas negociadas en el conflicto con el gobierno y su financiamiento para el desarrollo regional.

La red a partir de la cual se determina el funcionamiento del sistema de ciudades de Tlaxcala es la de flujos telefónicos. Para 1987 se dispuso a nivel nacional de las llamadas entre los 25 principales intereses de tráfico (ciudades) y de los 15 principales intereses de tráfico para las localidades de los estados de Tlaxcala, Puebla, el Distrito Federal y el Estado de México. Con esta información se definieron los distintos paisajes regionales en que se inserta y opera el sistema de ciudades del estado de Tlaxcala (ver cuadro 2-1).

El marco general en que funciona el sistema de ciudades del estado de Tlaxcala es el sistema nacional de ciudades (cuadro 3-1). En este las ciudades de Tlaxcala y Apizaco ocupan los rangos 69 y 83 de la jerarquía.<sup>11</sup> El estado de Tlaxcala forma parte del subsistema de ciudades Puebla, en el que la ciudad de Tlaxcala ocupa el segundo rango de la jerarquía.

Conociendo a Tlaxcala como un lugar central de primer rango y teniendo en cuenta su relación con el área metropolitana de la ciudad de Puebla<sup>12</sup> (a 30 Km) y de la ciudad de México (a 100 Km)<sup>13</sup> se incluyen en el estudio los efectos de ambas e incluso del área megalopolitana de México y Toluca que incluye a algunas otras ciudades importantes del Estado de México.

La capital estatal forma parte del sistema de ciudades de la República Mexicana ocupando el rango número 66 con un valor en un índice de jerarquía de lugares centrales de 3.00.<sup>14</sup>

Sólo la ciudad de Apizaco, además de la capital estatal, aparece en el sistema nacional de ciudades, medida en términos de los 25 principales intereses de tráfico de las ciudades de México en 1987 con el rango de 80 y un valor en el índice de 1.60. Como puede verse, a la par del tamaño y de la población relativa, las ciudades del estado ocupan posiciones con bajos valores y rangos.<sup>15</sup>

En cuanto al subsistema de ciudades a que pertenece el estado y a las ciudades mismas del estado, Tlaxcala tiene como lugar central a la ciudad de Puebla que ocupa el séptimo rango entre los lugares centrales a nivel nacional. El subsistema está formado, de acuerdo al cuadro 3-1, por las ciudades de México (DF), Puebla (Pue), Tlaxcala (Tlax.), Atlixco (Pue), Tehuacan (Pue.), San Martín Texmelucan (Pue.), Veracruz (Ver.), Xalapa (Ver.), Apizaco (Tlax.), que tienen los valores más altos. Aparecen en el

subsistema relaciones con otras ciudades importantes que generalmente son capitales estatales y lugares de mayor rango de otros subsistemas como Monterrey y Guadalajara, y aun con otras ciudades de menor rango de otros subsistemas. Esto significa que los subsistemas no funcionan aislados y que se articulan mediante ciertas ciudades que cumplen la función de enlace, y analizando detenidamente el cuadro 3-1, aparecen superposiciones entre sistemas o interacciones en que una o varias ciudades pertenecen a uno o más subsistemas del sistema en su totalidad, como son las ciudades de Orizaba y Córdoba que también pertenecen al subsistema de Veracruz con un rango menor que el de Puebla y que también cumplen una función de enlace entre ellos.

El análisis precedente nos permite situar al estado de Tlaxcala y a la relación funcional de sus ciudades con las ciudades de otros estados bajo un enfoque sistémico.

Con información de 1992 fue posible construir, en este marco regional a nivel nacional, la región que correspondería a las relaciones de Tlaxcala y Puebla. En el cuadro 4-1 puede observarse que Tlaxcala (Puebla) constituye a nivel nacional una región muy pequeña, solamente constituida por Tlaxcala, Apizaco, Huamantla y Puebla, en que la relación de esta última como lugar de origen de llamadas hacia los principales intereses de tráfico (destino) en el estado de Tlaxcala enumeran un total de 5.54 y 3.91% en cantidad de llamadas y número de minutos de los intereses de tráfico de Puebla. El tamaño de estas relaciones puede observarse directamente; no obstante, lo describimos a continuación: Puebla con las ciudades de Tlaxcala, Apizaco y Huamantla tiene el tamaño de relación de 2.54, 1.45 y 0.55 % en llamadas; y de 2.15, 1.26 y 0.50 en minutos por llamada. Esto es, aun en las relaciones del sistema de ciudades del lugar central de la ciudad de Puebla, el sistema Tlaxcala es muy pequeño, sin embargo, esto no es lo que nos importa sino como un marco de explicación de autonomía desde relaciones de jerarquía, orden y poder regional relativo a la centralización como estrategia de desarrollo.

#### *Tlaxcala y su ámbito regional*

A partir del uso de flujos telefónicos ha podido construirse una regionalización de Tlaxcala bajo dos versiones; una que incluye el impacto en la organización de las actividades económicas, sociales, políticas y

culturales de localidades y espacios de otros estados (México, Puebla, Hidalgo, Tlaxcala y DF), y otro que refleja una jerarquía y relaciones a nivel de los entornos de los nuevos municipios integrantes. Para fines de análisis en que interesa destacar el lugar como el espacio del juego del desarrollo, nos referimos respectivamente a las macroregiones, donde se insertan y contienen los fenómenos de carácter microrregional<sup>16</sup> y a estas últimas, las microrregiones, como el lugar de enfrentamiento de intereses y de poder.

#### Las regiones de Tlaxcala

Puede observarse en el cuadro 5-1 (última columna) la jerarquía de las macroregiones del estado de Tlaxcala donde se insertarán las relaciones funcionales de carácter microrregional de los municipios integrantes. El orden encontrado a partir del lugar central de cada región, se ordena desde la ciudad de Tlaxcala, en primer lugar, hasta San Cosme Xaloztoc, en el décimo. Entre ellos hay un orden sucesivo: Apizaco, Huamantla, Calpulalpan, Tlaxco, Panzacola, Nanacamulpa, Zacatelco y Santa María Nativitas. En este orden de localidades se jerarquizan relaciones espaciales y geográficas de poder. Es posible *grasso modo* confirmar el peso que tienen en la decisiones, relaciones, beneficios y determinaciones del desarrollo desde esta jerarquía de ciudades o centros de decisión, en primer lugar la capital estatal y así sucesivamente, ciudades de menor tamaño como centros de actividad y poder. Aunque puede ser constatado, en el cuadro que sirve de referencia a estos comentarios, el tamaño de ese poder regional transcribiré aquí algunos datos para conocer la relación entre unos y otros centros, sobre todo, porque los nuevos municipios integrantes en su estrategia de autonomía estarían más interesados en establecer relaciones funcionales directamente con los lugares centrales de mayor jerarquía, la capital estatal en primer término y otras capitales regionales, que con los lugares centrales de los municipios a que pertenecían hasta antes de 1995.

La ciudad de Tlaxcala concentra una suma de porcentajes de sus relaciones con todos los intereses de tráfico para los estados de México, Puebla, Hidalgo, Tlaxcala y DF, de un índice de 183.46 en términos de conferencias y de un índice de 165.09 en términos de llamadas.<sup>17</sup> Le sigue en orden sucesivo Apizaco con 89.88 y 81.08, lo que significa menos de la mitad de relaciones que concentra la capital estatal. El

tercer lugar de las relaciones funcionales le corresponde a Huamantla en 41.04 y 35.52, que es, a su vez, la mitad aproximadamente de las relaciones de Apizaco que le precede. En el cuarto lugar, Calpulalpan con una importancia relativa respecto al lugar que le precede en importancia (Huamantla) semejante a la relación que se ha mencionado de 16.49 de llamadas de 16.62 de minutos por llamada.

Los lugares quinto y sexto en el orden de las relaciones de jerarquía los ocupan Tlaxco y Panzacola con una suma de porcentajes en cada caso semejantes y alejados (con menor del 50% de la importancia relativa) del lugar que les precede (Calpulalpan); y del séptimo al décimo (Zacatelco, Nanacamulpa, Santa María Nativitas y San Cosme Xaloztoc) con relaciones espaciales de carácter funcional definitivamente marginales.

Además de la jerarquía de los lugares centrales, y más aún, pues esta posición de centralidad los constituye como centros regionales, es posible por el método adoptado construir el *hinterland* o ámbito regional con el cual estos centros se articulan creando relaciones de supra y subordinación que para el caso suponemos generan condiciones y expectativas para la creación o reordenación de estas relaciones. En el cuadro 6-1 puede observarse el ordenamiento de relaciones y su medida tanto en llamadas telefónicas como en minutos por llamada de los diferentes lugares de la relación con los diferentes lugares de centralidad, esto es tomando al lugar central de mayor jerarquía como lugar de destino y a sus subsidiarios como lugar de origen de las llamadas, ya que se ha dicho, incluyen aspectos económicos políticos sociales y culturales de todo tipo, que si bien no es posible diferenciar, constituyen relaciones de jerarquía y en esto de supraordenación y recíprocamente de subordinación que corresponden a lo macro y microrregional.<sup>18</sup>

Valga como ejemplo y para evitar la repetición de todas las regiones así constituidas el caso de la ciudad de Tlaxcala como centro regional. Tlaxcala es centro (destino) de un conjunto de relaciones de subordinación (origen) desde localidades del propio estado como de otros estados. Con un porcentaje acumulado de 183.96 y 165.09 llamadas y minutos por llamadas, concentra la atención subsidiaria de un conjunto de localidades de los estados de Tlaxcala y Puebla y el porcentaje en uno y otro indicador que ellas acumulan constituye esa magnitud de relación.<sup>19</sup> En orden de importancia (cuadro 6-1), forman parte de la región Tlaxcala las localidades y el *hinterland* relativo de Zacatelco, San-



ta María Nativitas, Apizaco, Tlaxco, Huamantla, Calpulalpan, Panzacola, Nanacamilpa, San Cosme Xalostoc, San Martín Texmelucan, Oriental, Totomihuacán, Puebla, San Miguel Xoxtla, Huejotzingo, Calpan, Villa Rafael Lara Grajales, Zacatlán, Huamantla, Teteles de Ávila Castillo, Tecamachalco, Arlixco, Izúcar de Matamoros, Amozoc de Mota, Tlacotepec y Acatlán de Osorio.

Las subsiguientes regiones están constituidas bajo el criterio arriba enunciado por las relaciones y el tamaño de estas entre localidades y *hinterlands* subsidiarios y el lugar central. La conformación de cada una de ellas aparece en el cuadro 6-1 y corresponde en orden sucesivo a Tlaxcala, en el cual se ha especificado el método seguido, Apizaco, Huamantla, Calpulalpan, Tlaxco, Panzacola, Zacatelco, Nanacamilpa, Santa María Nativitas y San Cosme Xalostoc. Esta última región está contenida en regiones de mayor importancia como son las de Tlaxcala, Apizaco, Huamantla y Calpulalpan, y a su vez, construida por su jerarquía y relaciones con Tlaxcala y Huamantla aunque con una jerarquía tan pequeña como 1.16 y 1.20 de llamadas y de minutos por llamada telefónica, en que Tlaxcala tiene una participación de 0.48 y 0.73 en llamadas y minutos por llamada; y Huamantla con 0.58 y 0.47% respectivamente.<sup>20</sup>

Para cada región se ha constituido un listado destacando el número de localidades de cada región, tamaño de las relaciones funcionales y la inclusión de las localidades de los nuevos municipios integrantes que aparecen en el cuadro 6-1. Nuestro interés, y así quedará de manifiesto, es cómo se da la trama de relaciones de poder desde las grandes localidades a las más pequeñas y cómo éstas, en el caso específico de los nuevos municipios integrantes, inscriben sus estrategias en una red de poderes y relaciones que si bien desconocidas en el sentido en que aquí se describen por los actores sociales, éstos tienen conciencia acerca de ellas y construyen el sentimiento de atraso, marginación, despojo, centralismo y concentración de las decisiones que afectan al bienestar de las comunidades, los grupos y las personas.

#### *Las microrregiones de los nuevos municipios integrantes de 1995*

Como una red, y en ese sentido se ha utilizado el enfoque sistémico, los nuevos municipios integrantes también construyen regiones de carácter funcional alrededor suyo. Es pertinente establecer aquí como

una hipótesis, que las viejas relaciones con los municipios a que pertenecían obstaculizaban su desarrollo, o en todo caso, desviaban los elementos para el bienestar hacia otras localidades y no hacia aquellas que generaban el esfuerzo de los grupos y personas de la comunidad. En el cuadro 7-1 aparecen 4 de los 16 municipios integrantes para los que fue posible obtener información para construir las relaciones funcionales.

Los cuatro municipios integrantes que se anotan se encuentran en la parte sur del estado de Tlaxcala y se insertan en las regiones de Tlaxcala y Zacatelco, pero fundamentalmente a este último espacio al que formalmente pertenecieron hasta 1995: Santa Cruz Quilehtla a Acuatlanala, Santa Catarina Ayometla a Zacatelco, Santa Ana Nopalucan a Ixtacuixtla y San Juan Huactzinco a Tepeyanco.

A partir de la información del cuadro 8-1 se han construido los entornos microrregionales de los municipios integrantes; así, es posible comparar las relaciones y su tamaño con otras localidades en que los nuevos municipios integrantes intercambian información como lugares de destino desde otros lugares de origen, en términos de flujos telefónicos.<sup>21</sup> Es posible observar si se comparan los cuadros 6-1, que si siquiera aparecen los lugares del cuadro 8-1, con el mismo cuadro 8-1, que en este último, los nuevos municipios integrantes tienen un conjunto de relaciones de intereses de todo tipo, sean estos políticos, sociales, económicos o culturales que están incluidos en el tipo de información que nos sirve de vector de relación.

Con diferentes magnitudes en el grado de relación, puede observarse que Santa Cruz Quilehtla, la de mayor importancia relativa (95.92), entre los municipios que sirven de ejemplo, tenía relación directa con Puebla, México, Tlaxcala, Tecamachalco, Los Reyes, Huamantla y Apizaco; Santa Ana Nopalucan, el segundo en el tamaño de las relaciones, con México, Puebla, Tlaxcala, Apizaco, Texcoco, Villa Ixtacuixtla, Ayotla, Atzacamalco y Chimalhuacán; Santa Catarina Ayometla (82.9), en tercer lugar en orden de importancia, mantenía relaciones con Puebla, México, Apizaco, Tlaxcala y Calpulalpan; y San Juan Huactzinco (73.89) con México, Puebla, Tlaxcala, San Martín Texmelucan, Huamantla, Villa Rafael Lara Grajales, Toluca, Apizaco y Tehuacán.

El tamaño de estas relaciones y las entidades federativas a que pertenecen los lugares de origen de la información, que entre emisores y receptores es recíproca, aparecen en el cuadro 8-1.

Como pueda observarse en este primer intento de acercamiento del lugar del juego, los nuevos municipios integrantes en un cierto orden de cosas tenían una posición determinada por los municipios a que pertenecían y es posible que su estrategia fuera en el sentido de construir otro orden, desde las limitaciones que les imponía la pertenencia y centralización fueran modificadas, para que así, como se modifican las relaciones, también sean modificados los beneficiarios de los flujos económicos hacia sus propios grupos y comunidades.

Dos objetivos se han buscado en este capítulo: establecer el lugar del juego, la inserción del área de estudio en el ámbito regional y su construcción regional y microrregional donde se dan las relaciones de poder; y así como una meta conjetural, que esos nuevos municipios integrantes —que hemos señalado como los sujetos sociales emergentes de nuestro interés académico y político— han preferido relaciones directas al tipo de relaciones subordinadas de los municipios a los cuales pertenecían.

## Notas

<sup>1</sup> Para el cálculo de las variables del índice de 1940 a 1970 (Véase Luis Uribe), Crescencio Ruiz Chipeto y Gustavo Garza, *El desarrollo urbano de México*, El Colegio de México, México, 1987, p. 362. El cálculo del índice se hizo personalmente para los años de 1980 y 1990 por el método de componentes principales, que pertenece a la familia de instrumentos de análisis factorial. Su aplicación en las ciencias sociales ha permitido superar las limitaciones locales de causalidad entre variables, que suponen que los fenómenos sociales pueden explicarse en forma instantánea. Al contrario, los fenómenos sociales son complejos y resultan de interacciones entre un gran número de factores que operan en un orden sucesivo de la realidad. El análisis factorial se aplica entonces en este estudio para mantener el método de análisis sistémico aplicado a los fenómenos que resultan de la organización en el espacio de la población y de sus variadas actividades económicas, político-administrativas, culturales, demográficas y sociales.

El índice de desarrollo socioeconómico se calculó de acuerdo con

$$I = H$$

$$I = W_k X_k$$

$$k = 1$$

donde  $I$  es el índice correspondiente a la observación  $i$  obtenida a partir de la componente  $k$  (nueva variable),  $W_k$  es la ponderación correspondiente a la variable  $k$  obtenida a partir de la componente  $k$ ,  $x$  es la característica  $i$  observada en la región  $i$  (entidad federativa) y estandarizada.

Las variables a partir de las cuales se estimó el índice en 1980 y 1990

- a. Inversión pública por entidad federativa
- b. Consumo de energía eléctrica por habitante (gwh)
- c. Porcentaje de asegurados en el IMSS sobre la PEA total
- d. Densidad de la población por km<sup>2</sup>
- e. Líneas telefónicas por habitante
- f. Kilómetros de carretera por km<sup>2</sup>
- g. Esperanza de vida de la población
- h. Tasa de mortalidad general
- i. Porcentaje de la PEA en el sector secundario sobre la PEA total
- j. Porcentaje de la PEA en el sector terciario sobre la PEA total

<sup>2</sup> La Teoría de Lugares Centrales fue originalmente concebida por Walter Christaller para explicar la estructura urbana del sur de Alemania como una teoría de carácter general que explica el tamaño, crecimiento y distribución espacial de los centros urbanos dentro de la economía regional y nacional. Desde el punto de vista operativo tiene un «enorme valor práctico para el estudio del crecimiento urbano (...) ya que ninguna otra teoría pone tan de manifiesto la interdependencia existente entre la ciudad y la región en que la misma está situada» (véase Harry W. Richardson, *Economía regional. Teoría de la localización, estructura urbana y crecimiento regional*, Vincent Vives, Barcelona, p. 175).

<sup>3</sup> Harry W. Richardson, *Economía regional. Teoría de localización, estructura urbana y crecimiento regional*, p. 170.

<sup>4</sup> August Lösch, *Teoría económica espacial*, El Ateneo, Buenos Aires, 1972, p. 43).

<sup>5</sup> Harry W. Richardson, *Op. Cit.*, p. 170.

<sup>6</sup> Harry W. Richardson, *Op. Cit.*, p. 172.

<sup>7</sup> Hugh O. Nourse (Hugh O. Nourse, *Economía regional*, Chikri-Tsu, Barcelona, 1969, p. 56) define los lugares centrales como «los puntos en que se localizan los centros de una, dos, o más redes de mercados.»

En el caso de los sistemas de ciudades son las funciones de cada ciudad con su entorno, formado por ciudades de mayor y menor tamaño, entre las cuales se dan relaciones de interdependencia en el intercambio de bienes, servicios y

factores, privados y públicos, prestados por entidades administrativas de poder e intercambio social y cultural.

De cada una de estas relaciones en particular pueden deducirse otros precedentes y conocer la historia bajo la cual se ha ido conformando el sistema de ciudades como una estructura urbana en economía de mercado, una red de centros de diferente jerarquía por donde fluyen los bienes servicios y factores productivos.

En la Teoría de los Lugares Centrales pueden compararse cuatro conceptos básicos para asegurar de manera correspondiente una estructura y un mercado: cooperación, conflicto, diversidad y unificación. La unión funcional en términos espaciales entre estos cuatro vectores es la que conforma a un sistema de ciudades.

La cooperación y conflicto entre diversos agentes económicos de diversa jerarquía urbana como productores y consumidores, gobernantes y gobernados, agricultores, comerciantes e industriales, mantienen una estructura de red entre los diferentes centros. La diversidad y unificación de las funciones de los diferentes centros urbanos caracterizan un orden jerarquizado de ciudades, su fin es la comercialización e integración de sociedades (véase, *El Dinero, Economía*, II II (1), pp. 81-104, México, 1986).

Aún más, Joseph S. Nye afirma que la unión de mercado está cambiando con la revolución informática: "Ya no se trata de lugares propiamente tales que se han convertido en redes globales" (véase, Joseph S. Nye (1990) *La nueva era combante del poder internacional*, Grupo Editorial Latinoamericana, 1993, p. 18).

En trabajos como este, la red constituye la metáfora básica y fin de definir las relaciones que la conforman. Una vez que se puede apreciar la organización espacial, estructurada por las relaciones funcionales entre varios puntos en el espacio, comienza entonces a estudiarse sus elementos internos.

En el estudio la red, a partir de la cual se determina el funcionamiento del sistema de ciudades, es la de flujos telefónicos. Se ha supuesto que los intereses de tráfico entre las ciudades son una síntesis de los aspectos económicos, políticos y sociales como determinantes de la estructura urbana. Los flujos telefónicos son también una variable agregada que mide la distribución de la infraestructura física, económica y social y mide las relaciones de nivel de factores, bienes y servicios a nivel espacial. Teóricamente puede tomarse que la información de flujos es la de mayor relevancia para estudiar los lugares centrales; utilizar las llamadas por teléfono como significativa, supone que las empujones de las redes y del servicio no es de ninguna manera aleatoria sino que responde a una sistematización de las funciones que los lugares centrales de distinto orden presentan entre sí. Esto fue confirmado en una conversación personal con el ingeniero Evaristo Vega, Gerente de Tráfico de Teléfonos de México SA de CV-

a quien agradezco su tiempo, atención y esfuerzos para tener la información de flujos telefónicos utilizada en este estudio.

La aplicación de flujos telefónicos para determinar relaciones funcionales entre diferentes lugares como nodos o centros, supone que entre ellos se dan funciones de oferta y demanda en la economía de mercado en que está inmerso. Sin embargo, "la oferta y la demanda—supuestas— deberían entenderse en este análisis como una metáfora más que un sistema por sí mismo y codifica artificialmente diferentes aspectos de un proceso interrelacionado" (véase Robert O. Keohane, *Instituciones internacionales y poder estatal*, Grupo Editorial Latinoamericana, México, 1993, p. 147).

<sup>1</sup> Harry W. Richardson, *Op. Cit.*, p. 245.

<sup>2</sup> Hugh O. Nourse, *Op. Cit.*, p. 78.

<sup>3</sup> Con algunas aplicaciones para el caso, por mencionar las definiciones del panaje y provincia de Louch, como la ubicación de los diferentes nodos de regiones (en el espacio) como consecuencia de principios económicos (en una gran ciudad alrededor de la cual se ubican en forma concéntrica sus propias regiones de mercado. Si se toma en cuenta que la región se deriva de "regio" que significa zona de mando, la provincia económica sería la zona de mando de la urbe central. La provincia económica acentúa la falta de autonomía cometiendo la visión empírica de los lugares centrales. Así se implica en una relación funcional a los alrededores que se contemplan desde el lugar central, sea ésta una metrópoli, una ciudad o una concentración de población como función pura de la distancia, producción en masa y competitividad (véase August Lösch, *Op. Cit.*, pp. 130, 138, 139, 218 y 219).

<sup>4</sup> La jerarquización, lejos de ser arbitraria, se basa en el tamaño y funciones de la distancia entre las ciudades, y de manera general, entre las localidades.

<sup>5</sup> El área metropolitana de la ciudad de Puebla en 1990 tenía una población de 1,381,945 habitantes. Comparativamente con los municipios del estado de Tlaxcala metropolitanizados al área urbana de Puebla, la población ascendía a 1,495,046 habitantes.

Del total de municipios de Puebla que conforman el área metropolitana, 420,241 habitantes eran PEA y de esos, 410,268 constituían la población ocupada.

La PEA total se distribuía en 24,462 habitantes en el sector primario, 146,661 en el sector secundario y 220,861 en el sector terciario incluyendo a la población de los municipios de Tlaxcala en el área metropolitana de Puebla, 450,280 correspondían a la PEA y de ésta, 439,091 a la población ocupada. De la PEA total del área metropolitana de Puebla-Tlaxcala, 27,650 correspondían a las actividades primarias, 165,153 al sector secundario y 235,664 al sector terciario.



mas un ejemplo, el grado de relación de la ciudad de San Martín Texmelucan como lugar de origen de relaciones a diferentes lugares del estado de Tlaxcala como lugar de destino con Tlaxcala de 4.76 y 4.32% de llamadas y minutos por llamada de los 15 principales intereses de tráfico; con Apizaco de 1.76 y 1.72; con Panzacola de 0.67 y 0.64 (véase cuadro 6-1).

Además se dan relaciones desde los lugares centrales de mayor jerarquía de los centros regionales como lugares de origen hacia los centros subordinados como lugar de destino. Sin embargo, el tamaño de la relación es muy pequeño y si se observara el saldo entre unas y otras llamadas (de supraordenación y de subordinación) el tamaño no se vería afectado. Por ejemplo, Tlaxcala tiene llamadas de origen con Zacatelco como destino, de 2.36 y 2.22% de llamadas y minutos por llamada telefónica, pero en nada comparada con las cifras desde Zacatelco a Tlaxcala de 24.71 y 21.98 (véase cuadro 6-1).

Esto quiere decir que en realidad las relaciones en el espacio, como relaciones de poder, forman una red en donde unos se subordinan a otros y eventualmente como en el caso que se estudia, se dan manifestaciones para modificar en orden de jerarquía y relaciones de poder de todo tipo, económica, política, social y cultural en el que unos refuerzan a los otros.

<sup>29</sup> Es conveniente hacer notar que la suma del tamaño de relación o índice de jerarquía corresponde a las parcialidades de relación de los lugares subordinados y su *hinterland* al lugar central.

<sup>30</sup> Aunque en las dos primeras columnas del cuadro 7-1 se han establecido relaciones tanto en número de llamadas como en llamadas por minuto en términos porcentuales, estos datos no son comparables a los de los cuadros 5-1 y 6-1 porque son de otro año (1967) y con bases diferentes.

CUADRO 5.1. Índice de Tlaxcala: Subordinación de los Estados Federales y Cedeño en su posición relativa 1960-1969

Entidades	1960		1961		1962		1963		1964		1965		1966		1967		1968		1969					
	RANGO	ÍNDICE	RANGO	ÍNDICE	RANGO	ÍNDICE	RANGO	ÍNDICE	RANGO	ÍNDICE	RANGO	ÍNDICE	RANGO	ÍNDICE	RANGO	ÍNDICE	RANGO	ÍNDICE	RANGO	ÍNDICE				
Chiapas Federal	1	3.3223	1	4.7149	1	6.5668	1	9.7477	1	13.9774	1	19.2074	1	26.2074	1	34.9074	1	45.2074	1	58.2074	1	74.2074		
Nuevo León	4	0.0929	4	1.0072	3	4.4932	4	8.0199	4	13.2011	3	19.4072	3	26.6072	3	34.8072	3	44.0072	3	54.2072	3	65.4072	3	78.6072
Baja California	2	2.4874	2	3.4066	2	4.9311	2	6.7444	2	9.3555	2	12.7666	2	17.1777	2	22.5888	2	29.0000	2	36.4111	2	44.8222	2	54.2333
Baja California Sur	7	-0.5153	8	0.3311	6	1.9348	5	3.3644	6	4.8940	5	6.5236	4	8.3532	5	10.2828	4	12.3124	5	14.4420	4	16.5716	5	18.7012
Coahuila	3	0.8257	3	1.1919	4	1.6076	3	2.0733	4	2.5390	3	3.0047	4	3.4804	3	3.9561	4	4.4318	3	4.8875	4	5.3432	3	5.7989
Agua Calientes	4	-0.9636	7	-0.4884	7	-0.0131	6	0.4622	5	0.9244	6	1.3866	5	1.8488	4	2.3110	5	2.7732	4	3.2354	5	3.6976	4	4.1600
Veracruz	6	-0.2956	6	1.13	5	1.7076	4	2.2800	3	2.8524	4	3.4248	3	3.9972	2	4.5696	3	5.1420	2	5.7144	3	6.2868	2	6.8592
Chihuahua	5	-0.2122	5	1.2266	4	1.6900	3	2.1534	2	2.6168	3	3.0802	2	3.5436	1	4.0070	2	4.4704	1	4.9338	2	5.3972	1	5.8606
Tehuacan	8	-0.6179	5	1.4913	3	2.3646	2	3.2379	1	4.1112	2	4.9845	1	5.8578	1	6.7311	2	7.6044	1	8.4777	2	9.3510	1	10.2243
Jiménez	14	-2.051	15	-0.833	11	0.4879	11	0.9758	11	1.4637	11	1.9496	11	2.4355	11	2.9214	11	3.4073	11	3.8932	11	4.3791	11	4.8650
México	26	-5.5574	23	-1.806	12	0.408	10	0.816	9	1.224	8	1.632	7	2.040	6	2.448	5	2.856	4	3.264	3	3.672	2	4.080
El Moreno	11	-3.416	9	-0.691	7	0.016	6	0.312	5	0.604	4	0.896	3	1.188	2	1.480	1	1.772	1	2.064	2	2.356	1	2.648
Moravia	16	-2.1349	11	-0.461	13	0.0994	14	0.1988	14	0.3976	14	0.5964	14	0.7952	14	0.9940	14	1.1928	14	1.3916	14	1.5904	14	1.7892
Tehuacan	28	-5.2749	29	-2.504	25	-1.2018	21	0.0742	24	0.1484	23	0.2968	22	0.4752	21	0.6536	20	0.8320	19	1.0104	18	1.1888	17	1.3672
Quetzaltenango	20	-2.4471	21	-2.092	22	-1.0038	23	-0.5019	24	-0.2509	25	-0.1255	26	-0.0627	27	-0.0313	28	-0.0156	29	-0.0078	30	-0.0039	31	-0.0019
Tlaxcala	27	-5.3022	28	-2.413	26	-1.5503	26	-0.7751	26	-0.3876	26	-0.1938	26	-0.0969	26	-0.0484	26	-0.0242	26	-0.0121	26	-0.0060	26	-0.0030
San Luis	13	-1.9111	13	-0.3643	13	0.0707	13	0.1414	13	0.2828	13	0.5656	13	1.1312	13	2.2624	13	4.5248	13	9.0496	13	18.0992	13	36.1984
Veracruz	15	-2.0952	16	-0.908	19	-0.4540	19	-0.2270	19	-0.1135	19	-0.0567	19	-0.0283	19	-0.0141	19	-0.0070	19	-0.0035	19	-0.0017	19	-0.0008
Durango	10	-1.4653	10	-0.163	16	-0.0804	16	-0.0402	16	-0.0201	16	-0.0100	16	-0.0050	16	-0.0025	16	-0.0012	16	-0.0006	16	-0.0003	16	-0.0001
Durango	12	-1.8517	17	-0.919	17	-0.3139	16	-0.1046	16	-0.0348	16	-0.0116	16	-0.0038	16	-0.0012	16	-0.0004	16	-0.0001	16	-0.0000	16	-0.0000
Comarca	17	-2.5285	20	-1.608	18	-0.6020	18	-0.3010	18	-0.1505	18	-0.0752	18	-0.0376	18	-0.0188	18	-0.0094	18	-0.0047	18	-0.0023	18	-0.0011
Guatemala	23	-2.8547	21	-1.633	21	-1.0198	21	-0.5099	21	-0.2549	21	-0.1274	21	-0.0637	21	-0.0318	21	-0.0159	21	-0.0079	21	-0.0039	21	-0.0019
Quetzaltenango	18	-2.5302	18	-1.4043	20	-0.7021	20	-0.3510	20	-0.1755	20	-0.0877	20	-0.0438	20	-0.0219	20	-0.0109	20	-0.0054	20	-0.0027	20	-0.0013
Puebla	26	-3.346	25	-2.033	24	-1.2103	24	-0.6051	24	-0.3025	24	-0.1512	24	-0.0756	24	-0.0378	24	-0.0189	24	-0.0094	24	-0.0047	24	-0.0023
Veracruz	16	-2.5883	14	-0.831	14	-0.4155	14	-0.2077	14	-0.1038	14	-0.0519	14	-0.0259	14	-0.0129	14	-0.0064	14	-0.0032	14	-0.0016	14	-0.0008

CUADRO 1.1 (continuación) Índice de Desarrollo Socioeconómico de los Estados Fedrativos y Cambio en su promedio relativo (1964-1968) (continuación)

Entidades	1964		1968		1970		1975		1980	
	RANCO	ÍNDICE	RANCO	ÍNDICE	RANCO	ÍNDICE	RANCO	ÍNDICE	RANCO	ÍNDICE
Pueblito	22	-2.7679	17	-1.448	22	-0.5528	18	-0.6688	11	0.4784
San Luis Potosí	21	-2.4929	22	-1.733	25	-3.3605	21	-0.6681	25	-0.7115
Michoacán	25	-3.0441	31	-3.077	26	-1.8027	29	-1.6521	29	-1.2641
Nayarit	25	-3.4485	28	-1.896	24	-0.004	22	-0.7152	23	-0.5640
Zacatecas	31	-5.5084	30	-1.024	27	-1.5625	25	-0.0446	26	-0.0776
Guerrero	31	-3.4410	31	-3.217	30	-2.6689	30	-1.1326	30	-1.0019
Chiapas	31	-4.2231	32	-3.246	32	-3.0413	31	-1.9059	31	-2.1120
Oaxaca	32	-4.2231	32	-3.246	32	-3.0413	31	-1.9059	31	-2.1120

PUENTE 1.4. Los Angeles, California. Banco Chispa y Círculo. El Desarrollo Urbano en México.

El Colegio de México, 1978, p. 362 (Cuadro 1.4).

El Colegio de México. Banco Anthon. Facultad de Letras y Ciencias. Consejo de Población y Vivienda. El Censo General de Población y Vivienda (1970) (Biblioteca Prehispánica). Censos, Estadísticas, Atlas y Mapas. (Biblioteca Operativa 1. INEGI).

Las rentas activadas se indicaron en la nota 1.

CUADRO 2.1 (continuación) Índice de Desarrollo Socioeconómico de México en 1968

R	Estado	Índice	R	Estado	Índice
1	Aguascalientes	62.8	37	Coahuila	3.4
2	Alamogordo	17.3	38	Oaxaca	7.8
3	Camaguey	66.7	39	Hidalgo	7.1
4	Chihuahua	33.4	40	Colima	7
5	León	80.1	41	Villahermosa	6.9
6	Puebla	29.3	42	Mérida	10
7	Veracruz	26.2	43	Tijuana	6.5
8	Veracruz	28.5	44	Zacatecas	6.8
9	San Luis Potosí	22.9	45	Morelos	6.3
10	Querétaro	21.8	46	Atlix	6.2
11	Colima	21.2	47	Uruapan	6.2
12	Morelos	19.9	48	Yucatán	6.1
13	Morelos	15.7	49	León	5.9
14	Yucatán	15.3	50	Colima	5.7
15	Colima	15	51	Colima	5.6
16	Col. Oaxaca	14.9	52	San Juan	5.5
17	Yucatán	14.4	53	Colima	5.4
18	Colima	13.8	54	Col. del Carmen	5.2
19	Col. Veracruz	13.4	55	Acapulco	5.1
20	Sinaloa	13.7	56	San Juan	5.1
21	Durango	13	57	Col. López Mateos	5.0
22	Col. Durango	12.6	58	Col. Villal	5.0
23	Los Mochis	11.7	59	San Juan del Río	4.9
24	Agua Calientes	11.9	60	Chimala	4.8
25	Tampico	10.9	61	Zamora	4.7
26	Coahuila	10.3	62	Guamuchil	4.6
27	Rio Bravo	10.2	63	Cuernavaca	4.4
28	Coahuila	9	64	Mexcala	4.3
29	Tehuacan	9.4	65	Col. Morelos	4.2
30	Coahuila	9.5	66	Villa de las Flores	4.1
31	Coahuila	9.4	67	Cuicatlan	4.1
32	Puebla	9.9	68	Col. Comarca	3.8
33	Morelia	9.6	69	Cuicatlan	3.7
34	Col. Cuahuila	8.5	70	San Carlos	3.7
35	Nuevo Laredo	9.2	71	Nuevo Laredo	3.5
36	San Luis	7.9	72	Comalapa	3.4
37	Guaymas	7.7	73	Salamanca	3.3
38	Morelia	7.5	74	Lagos de Moreno	3.2

CUADRO 2-1 (continuación) Jerarquía de lugares centrales en México en 1987

R.	Lugar central	Índice	R.	Lugar central	Índice
	Nvo. Casas G.	3.2	79	San L. Tezonco	2
68	Navojos	3.1		Magdalena	2
	Iguala	3.1		Pánuco	2
69	Tlaxcala	3		Perote	2
	Tuxtla Gutiérrez	3		Tizimin	2
70	Izcalli	2.9		Linares	2
	Pátzcuaro	2.9		Jojutla	2
71	Cadereyta	2.8		Silao	2
	Atlixco	2.8		N. Casas Grandes	2
	Tuxpan	2.8		Boca del Río	2
	Cananea	2.8	80	Colima	1.9
72	Altamira	2.7	81	Zitácuaro	1.8
	Cd. Lázaro Cardenas	2.7		Moroleón	1.8
	Río Verde	2.7		Adacomulco	1.8
	Frontera	2.7		Villa Aldama	1.8
73	N. Zaragoza	2.6		Fresnillo	1.8
74	Pto. Vallarta	2.5		Cd. M. Alemán	1.8
	Cozumel	2.5	82	Cuajimalpa	1.7
	Piedras Negras	2.5		Zacapu	1.7
	Tehuacán	2.5		Valladolid	1.7
	Minatitlán	2.5		Cd. Guzmán	1.7
	San Pedro	2.5		Taxco	1.7
75	Martínez de la Torre	2.4		Acayucan	1.7
	Macuspana	2.4		Fco. I. Madero	1.7
	Zahuatanejo	2.4		Cd. Grvo. Díaz O.	1.7
	San Martín Texmelucan	2.4	83	Pachuca	1.6
	Tezcutlán	2.4		Teapa	1.6
	San Miguel de Allende	2.4		Apizaco	1.6
	Cosamaloapan	2.4		Oaxaca	1.6
76	Salamanca	2.3		La Piedad	1.6
	Villa Cardel	2.3	84	Los Reyes	1.5
	Parras	2.3		Cd. Hidalgo	1.5
	Matchuala	2.3		Apasco	1.5
77	Tepic	2.2		Loreto	1.5
	San Andrés Tuxtla	2.2	85	Tenosique	1.4
	A. Sacébite	2.2		Paraiso	1.4
78	Santa Anita	2.1		Jalpa	1.4
	Agua Prieta	2.1		La Paz	1.4
	Apatzingán	2.1		Santiago	1.4
	Cd. Juárez	2.1		Tenancingo	1.4
	Salvatierra	2.1		Ojinaga	1.4

CUADRO 2-1 (conclusión) Jerarquía de lugares centrales en México en 1987

R.	Lugar central	Índice	R.	Lugar central	Índice
86	San L. R. Colorado	1.3		Valle Hermoso	0.9
	Emiliano Zapata	1.3		Sn. Fernando	0.9
	Arteaga	1.3	91	Puruandiro	0.8
	Sabinas	1.3		Teapan de Calvina	0.8
	Montemorelos	1.3		Coyuca de Benítez	0.8
	Acámbaro	1.3		Istapan de la Sal	0.8
87	El Dorado	1.2		Puerto de Ixtla	0.8
	Costa Rica	1.2		Pedro Escandón	0.8
	Cd. Acuña	1.2		Juventino Rosas	0.8
	Ocotlán	1.2	92	Naranjos	0.7
	Manzanillo	1.2		Cerro Azul	0.7
	Tepetitlán	1.2		Papanila	0.7
	Tierra Blanca	1.2		Texas	0.7
	Alvarado	1.2		Tecamachalco	0.7
88	Sta. Ana	1.1		Tepeaca	0.7
	Mizantla	1.1		Texcoco	0.7
	Motul	1.1		Colonia Anáhuac	0.7
	Ticul	1.1		Cd. Guerrero	0.7
	Allende	1.1		Tequiquitapan	0.7
	S. Tianguismanalco	1.1		Sn. José I.	0.7
	Cd. Medera	1.1	93	Atoyac de Álvarez	0.6
	Pabellón	1.1		Omtepec	0.6
89	Huatabampo	1		Ixtlahuaca	0.6
	Zahuayo	1		Tejupulco	0.6
	La Cruz	1		Acatlpa	0.6
	Rincón de Romos	1		Tepozotlán	0.6
	Calvillo	1		Cerritos	0.6
90	Huatusco	0.9		Lucio Blanco	0.6
	UNAM	0.9		La Ascensión	0.6
	Nueva Rosita	0.9	94	Muzquiz	0.5
	Sabinas Hidalgo	0.9		San Marcos	0.5
	Cd. Mieras	0.9		Zamorá	0.5
	Izúcar de Matamoros	0.9		Cd. Altamirano	0.5
	Tenango del Valle	0.9		Nuevo Progreso	0.5
	Valle de Bravo	0.9	95	Xochitepec	0.4
	Zitácuaro	0.9		Tierra Colocada	0.4
	Yau-tepec	0.9			

FUENTE: Cálculos directos a partir de los 25 principales intereses de tráfico. Teléfonos de México SA de CV, Gerencia de Comercialización, UN Nacional, México, 1987 (sobre quince primeros días hábiles del mes de abril de 1987).

CUADRO 3-1. Rango de las ligas vendidas de México en el mercado internacional con ligas del rango 1-1 y su cantidad impuesta por estado en 1987

1º rango México				2º rango Monterrey				3º rango Guadalajara			
R.	Índice	Liga vendida	Estado	R.	Índice	Liga vendida	Estado	R.	Índice	Liga vendida	Estado
1	5.8	Guadalupe	Jalisco	1	36.6	México	DF	1	24.40	México	DF
2	6.9	Cal. López Mateos	Nuevo León	2	4.2	Jalisco	Coahuila	2	2.80	Monterrey	Nuevo León
3	6.6	Monterrey	Nuevo León	3	3.8	Guadalupe	Jalisco	3	2.70	León	Coahuila
4	6.0	Puebla	Puebla	4	3.7	Batza Coahuila	Nuevo León	4	2.50	Puerto Vallarta	Jalisco
5	4.1	Cuernavaca	México	5	3.7	Tamayo	Coahuila	5	2.50	Soy	Nuevo León
6	4.0	Toluca	México	6	3.5	Nuevo León	Tampico	6	2.40	Culiacán	Sonora
7	3.1	V. de las Flores	México	7	3.1	Wycron	Tampico	7	2.10	San Agustín	Jalisco
8	3.0	Cuernavaca	México	8	2.4	Mazamora	Tampico	8	1.90	Colima	Colima
9	2.9	Tequila	México	9	2.3	Tampico	Tampico	9	1.70	Agua Prieta	Agua Prieta
10	2	Acapulco	Guerrero	10	1.8	Atlixco	Coahuila	10	1.60	Ciudad Guzmán	Jalisco
11	2	Querétaro	Querétaro	11	1.8	Chihuahua	Chihuahua	11	1.30	Mazatlán	Sonora
12	2	San Luis Potosí	México	12	1.7	Cadereyta	Nuevo León	12	1.30	Atlixco	México
13	2.2	Guadalupe	México	13	1.6	Ciudad Victoria	Tampico	13	1.30	San Luis Potosí	San Luis Potosí
14	1.3	San Mateo	México	14	1.6	San Luis Potosí	San Luis Potosí	14	1.20	Ocotlán	Jalisco
15	1.3	Veracruz	Veracruz	15	1.4	León	Nuevo León	15	1.20	Morelia	Colima
16	1.2	León	Coahuila	16	1.4	Santiago	Nuevo León	16	1.20	Tepic	Jalisco
17	1.2	León	Coahuila	17	1.3	Mazamora	Nuevo León	17	1.20	Zamora	México
18	1.1	Mérida	Yucatán	18	1.1	Atlixco	Nuevo León	18	1.20	Morelia	Sonora
19	1.1	Pachuca	Hidalgo	19	1.1	Atlixco	Nuevo León	19	1.00	Figueras	Baja California
20	1.1	Tampico	Tampico	20	0.9	Ciudad Mier	Nuevo León	20	0.90	Toluca	Coahuila
21	1	Mérida	Yucatán	21	0.8	Atlixco	Nuevo León				

CUADRO 3-1 (continuación). Rango de las ligas vendidas de México en el mercado internacional con ligas del rango 1-1 y su cantidad impuesta por estado en 1987

4º rango Chihuahua				5º rango León				6º rango Toluca			
R.	Índice	Liga vendida	Estado	R.	Índice	Liga vendida	Estado	R.	Índice	Liga vendida	Estado
1	27.30	Atlixco	DF	1	37.40	México	DF	1	47.50	México	DF
2	16.30	Ciudad Juárez	Chihuahua	2	11.30	Guadalupe	Jalisco	2	3.00	Toluca	Toluca
3	8.70	Ciudad Obispo	Chihuahua	3	6.6	Guadalupe	Coahuila	3	2.00	Atlixco	Puebla
4	7.80	Monterrey	Nuevo León	4	6.10	Guadalupe	Coahuila	4	1.50	Tehuacán	Puebla
5	7.10	Ciudad Guadalupe	Chihuahua	5	5.10	Guadalupe	Coahuila	5	1.40	San Mateo Tlaxiaco	Puebla
6	6.30	Tequila	Chihuahua	6	3.80	Guadalupe	Coahuila	6	1.10	Veracruz	Veracruz
7	4.80	Sonora	Coahuila	7	3.20	Agua Prieta	Agua Prieta	7	1.00	Jalisco	Veracruz
8	3.00	Ciudad Guzmán	Chihuahua	8	3.20	San Luis Potosí	San Luis Potosí	8	1.00	Agua Prieta	Toluca
9	2.00	Guadalupe	Jalisco	9	3.20	Monterrey	Nuevo León	9	1.00	Atlixco	Nuevo León
10	2.40	Nuevo León	Chihuahua	10	2.50	Querétaro	Querétaro	10	1.50	Veracruz	Veracruz
11	1.80	Ciudad Jiménez	Chihuahua	11	2.20	Jalisco	Jalisco	11	1.40	Colima	Veracruz
12	1.40	Orizaba	Chihuahua	12	2.00	Guadalupe	Coahuila	12	1.40	Chihuahua	Jalisco
13	1.30	Orizaba	Coahuila	13	1.40	México	México	13	1.30	Tehuacán	Puebla
14	1.00	Ciudad Juárez	Chihuahua	14	1.30	Guadalupe	Coahuila	14	1.20	Veracruz	Veracruz
15	1.00	Morelia	Sonora	15	0.80	Puebla	Puebla	15	0.80	San Mateo Tlaxiaco	Puebla
16	1.0	Villa Ahumada	Tampico	16	0.70	Coahuila	Coahuila	16	0.80	Cuernavaca	México
17	0.70	Cal. Anahuac	Nuevo León	17	0.50	Zacatecas	Zacatecas	17	0.70	Atlixco	Coahuila
18	0.70	Ciudad Guzmán	Chihuahua	18	0.50	Zamora	México	18	0.70	Tehuacán	Puebla
19	0.70	Las Mochas	Sonora	19	0.40	San Miguel A.	Coahuila	19	0.70	Tepic	Puebla
20	0.20	San Luis Potosí	San Luis Potosí	20	0.40	La Prada	México	20	0.40	Villahermosa	Toluca



CUADRO 3-1 (continuación): Rango de los logros comerciales de México en relaciones comerciales con logros del rango 1-1 y su intensidad (porcentaje) por estado en 1987

4º rango Chihuahua				5º rango León				6º rango Puebla			
R.	Índice	Lugar central	Estado	R.	Índice	Lugar central	Estado	R.	Índice	Lugar central	Estado
1	17.90	México	DF	1	27.47	México	DF	1	47.50	México	DF
2	16.34	Ciudad Juárez	Chihuahua	2	17.21	Guadalupe	Jalisco	2	3.40	Tehuacan	Tehuacan
3	8.70	Ciudad Juárez	Chihuahua	3	6.01	Guaymas	Coahuila	3	2.80	Atlix	Puebla
4	2.20	Morelos	Nuevo León	4	3.21	Guaymas	Coahuila	4	2.50	Atlix	Puebla
5	7.60	Ciudad Cuernavaca	Chihuahua	5	3.17	Guaymas	Coahuila	5	2.40	San Mateo Tlaxiaco	Puebla
6	5.30	Parral	Chihuahua	6	3.01	Guaymas	Coahuila	6	2.17	Atlix	Puebla
7	4.80	Tehuacan	Coahuila	7	3.00	Agua Prieta	Agua Prieta	7	2.10	Jalisco	Veracruz
8	2.20	Ciudad Cuernavaca	Chihuahua	7	1.50	San Luis Potosí	San Luis Potosí	8	1.60	Atlix	Puebla
	2.20	Guadalupe	Jalisco		1.21	Morelos	Nuevo León	9	1.00	Morelos	Nuevo León
9	3.00	Nuevo Casas Grandes	Chihuahua	8	1.60	Querétaro	Querétaro	10	1.50	Orizaba	Veracruz
10	1.80	Ciudad Juárez	Chihuahua	9	2.20	Jalisco	Jalisco	11	1.40	Guadalupe	Jalisco
11	1.40	Orizaba	Coahuila	10	2.00	Guaymas	Coahuila	12	1.30	Atlix	Puebla
12	1.30	Durango	Durango	11	1.40	Mérida	Mérida	13	1.20	Durango	Coahuila
13	1.10	Ciudad Juárez	Chihuahua	12	1.30	Guaymas	Coahuila	14	0.80	Atlix & Matamoros	Puebla
	1.10	Morelos	Veracruz	13	0.40	Puebla	Coahuila		0.90	Atlix	Mérida
14	1.0	Villa Alamos	Tamaulipas	14	0.70	Coahuila	Coahuila	14	0.70	Atlix	Coahuila
15	0.70	Col. Juárez	Nuevo León	15	0.50	Zacatecas	Zacatecas	15	0.70	Tehuacan	Puebla
	0.70	Ciudad Cuernavaca	Chihuahua		0.50	Zacatecas	Mérida		0.70	Tehuacan	Puebla
	0.70	San Mateo	Tehuacan	16	0.40	San Miguel A.	Coahuila		0.70	Tehuacan	Puebla
16	0.50	San Luis Potosí	San Luis Potosí		0.40	La Puebla	Mérida	16	0.60	Villahermosa	Tehuacan

CUADRO 3-1 (continuación): Rango de los logros comerciales de México en relaciones comerciales con logros del rango 2-7 y su intensidad (porcentaje) por estado en 1987

7º rango Veracruz				8º rango Veracruz				9º rango San Luis Potosí			
R.	Índice	Lugar central	Estado	R.	Índice	Lugar central	Estado	R.	Índice	Lugar central	Estado
1	21.80	México	DF	1	11.80	México	DF	1	23.70	México	DF
2	14.90	Morelos	Nuevo León	2	12.70	Jalisco	Veracruz	2	7.20	Morelos	Nuevo León
3	7.30	Durango	Durango	3	4.90	Puebla	Puebla	3	6.20	Guadalupe	Jalisco
4	5.30	Saltita	Coahuila	4	4.40	Orizaba	Veracruz	4	4.70	León	Coahuila
5	6.90	Chihuahua	Chihuahua	5	2.90	Coahuila	Veracruz	5	3.80	Agua Prieta	Agua Prieta
6	4.0	Ciudad Juárez	Chihuahua	6	2.40	Orizaba	Veracruz	6	3.50	Ciudad Juárez	San Luis Potosí
7	5.70	Guadalupe	Jalisco	7	2.00	Santa Fe R.G.	Veracruz	7	2.00	Querétaro	Querétaro
8	2.50	San Pedro	Coahuila	8	1.40	Villahermosa	Tehuacan	8	2.70	Rio Verde	San Luis Potosí
9	2.30	Morelos	Tamaulipas	9	1.40	Pico Rosa	Veracruz	9	2.30	Mérida	San Luis Potosí
10	1.70	Francisco I. Madero	Coahuila	10	1.30	Camotepec	Veracruz	10	2.10	Tampico	Tamaulipas
11	1.30	Parral	Coahuila	11	1.30	Minafina	Veracruz	11	1.40	Zacatecas	Zacatecas
12	1.0	Atlix	Veracruz	12	1.30	Morelos	Nuevo León	12	1.30	Atlix	Coahuila
	1.0	Mérida	Coahuila	11	1.20	Atlix	Veracruz	13	1.00	Tehuacan	Coahuila
	1.0	Zacatecas	Zacatecas	12	1.20	Tierra Blanca	Veracruz	14	0.90	Saltita	Coahuila
	1.0	Ciudad Juárez	Chihuahua	12	1.10	Villa Corral	Veracruz		0.90	Ciudad Juárez	Tamaulipas
13	0.90	San Luis Potosí	San Luis Potosí	13	1.10	San Andrés Tuxtla	Veracruz	15	0.80	Atlix	Coahuila
	0.90	Agua Prieta	Agua Prieta		1.10	Guadalupe	Jalisco	16	0.70	Puebla	Puebla
14	0.80	Parral	Coahuila	13	1.0	Tampico	Tamaulipas		0.70	Morelos	Tamaulipas
15	0.70	León	Coahuila	14	0.80	Mérida	Veracruz	17	0.60	Ciudad Juárez	Tamaulipas
	0.70	Morelos	Zacatecas	15	0.80	Atlix	Veracruz		0.60	Atlix	San Luis Potosí

CUADRO 3-1 (continuación). Rango de los lugares  
centrales de México en telecomunicaciones  
con lugares del rango 1 y su intensidad (origen)<sup>1</sup>  
por estado en 1987

10<sup>o</sup> lugar Querétaro

R	Índice	Lugar central	Estado
1	47.20	México	DF
2	7.00	Colima	Guamúchil
3	4.80	San Juan del Río	Querétaro
4	2.00	Guadalupe	Jalisco
	2.50	León	Guerrero
5	2.40	San Luis Potosí	San Luis Potosí
6	2.40	Morelia	Nuevo León
7	1.70	Irapuato	Guerrero
8	1.30	Toluca	México
	1.50	Morelia	Michoacán
9	1.00	Puebla	Puebla
	1.00	Salamanca	Guerrero
10	0.80	Aguascalientes	Aguascalientes
	0.80	Puerto Escondido	Querétaro
11	0.70	San Miguel	Querétaro
	0.70	San José	Guerrero

Fuente: Cuadro 3-7

CUADRO 4-1. Ingresos de tráfico de las 25 poblaciones con ingresos en 1982

De Puerto	Confirmaciones	% <sup>1</sup>	Abonos	% <sup>2</sup>
Toluca	27265	2.54	92680	2.11
Aguascalientes	15571	1.45	34842	1.26
Huamantla	5000	0.55	21791	0.5
Total	48739	4.54	170313	3.91

FUENTE: calculo directo a partir de las 25 principales intenciones de tráfico. Telefonos de México, Comisión de telecomunicaciones LD Nacional, México, 1993 (datos 10 días hábiles del mes de julio de 1982).

<sup>1</sup> Respecto a 100% de los ingresos de tráfico de Puebla como Lugar de Origen que representan 2.60% del total de los ingresos de tráfico de todos los lugares de destino con un número de confirmaciones de un millón 73 mil 431.

<sup>2</sup> Respecto a 100% de los ingresos de tráfico de Puebla como lugar de origen que representan 2.57% del total de los ingresos de tráfico de todos los lugares de destino con un número de abonos de 4 millones 354 mil 610.

CUADRO 5-1. Ingresos de tráfico de las 15 poblaciones más importantes de los estados de México, Puebla y Tlaxcala en 10 días hábiles del mes de julio de 1992

Origen	Tehuacan (México)		Atlix (Puebla)		Atlix (Puebla)		Atlix (Puebla)	
	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%
Orizaba								
Colquhoun	171.25	111.43						
Tehuacan			201.24	125.46			280.4	182.643
Apizaco			251.33	159.62			112.95	72.191
Huamantla								
Tehuacan								
Puebla								
San Mateo Nte.								
Zacatlán								
Huamantla								
San Carlos Xilome								
	1497	8027	7580	28777			12281	6341

56

CUADRO 5-2 (continuación). Ingresos de tráfico de las 15 poblaciones más importantes de los estados de México, Puebla y Tlaxcala en 10 días hábiles del mes de julio de 1992

Origen	Atlix (Puebla)		Colquhoun (Puebla)		Colquhoun (Puebla)	
	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%
Orizaba						
Colquhoun						
Tehuacan	245.44	1033.149	33.104	118.108	543.342	1080.385
Apizaco	256.46	7430.647			388.108	412.108
Huamantla						
Tehuacan						
Puebla						
San Mateo Nte.						
Zacatlán						
Huamantla						
San Carlos Xilome						
	5058	2298	3176	20889	30810	32279

57

CUADRO 5-1 (continuación): Tonajes de tráfico de las 15 poblaciones más importantes de los estados de México, Puebla y Tlaxcala en 10 días hábiles del mes de junio de 1992

Origen	Coahuila de Zaragoza (Puebla)				Española (Puebla)				Guadalupe Val. (Puebla)			
	Cont.	%	Mon.	%	Cont.	%	Mon.	%	Cont.	%	Mon.	%
Durango												
Capulalpan												
Tehuacan	131	1.07	664	1.36	15	0.33	103	0.84				
Apaxtuc	91	0.74	309	0.63					64	1.00	96	0.80
Huamantla												
Tehuacan												
Amozoc												
Santa María del Río												
Zacatlán												
Nahuatlán												
San Carlos del Valle												
	1228		4874		277		1154		511		1127	

CUADRO 5-1 (continuación): Tonajes de tráfico de las 15 poblaciones más importantes de los estados de México, Puebla y Tlaxcala en 10 días hábiles del mes de junio de 1992

Origen	Huachmanga (Puebla)				Huejutlana (Puebla)				I. de Matamoros (Puebla)			
	Cont.	%	Mon.	%	Cont.	%	Mon.	%	Cont.	%	Mon.	%
Durango												
Capulalpan												
Tehuacan	204	0.09	977	0.74	206	1.21	1089	1.30	170	0.42	965	0.49
Apaxtuc	186	0.82	902	0.76	183	0.87	428	0.55	149	0.42	379	0.27
Huamantla												
Tehuacan												
Amozoc												
Santa María del Río												
Zacatlán												
Nahuatlán												
San Carlos del Valle												
	2992		1384		2224		8925		2564		13762	

CUADRO 5-1 (continuación). Intereses de tráfico de las 15 poblaciones más importantes de los estados de México, Puebla y Tlaxcala en 10 días hábiles del mes de julio de 1992

Origen	Libres (Puebla)				Oriental (Puebla)				Puebla (Puebla)			
	Conf.	%	Min.	%	Conf.	%	Min.	%	Conf.	%	Min.	%
Destino												
Calpulalpan												
Tlaxcala					229	4.27	860	4.18	27268	2.54	93680	2.15
Apizaco	57	0.95	228	1.04	192	3.58	703	3.42	15571	1.45	54842	1.26
Huamantla	230	3.85	708	3.24	457	8.53	1319	6.41				
Tlaxco												
Panzacola												
Santa María Nat.												
Zacatelco												
Nanacamilpa												
San Cosme Xaloztoc												
	5976		21858		5359		20570		1073451		4354696	

09

CUADRO 5-1 (continuación). Intereses de tráfico de las 15 poblaciones más importantes de los estados de México, Puebla y Tlaxcala en 10 días hábiles del mes de julio de 1992

Origen	San Martín Texmelucan (Puebla)				San Miguel Xoxitla (Puebla)				San Salvador El Seco (Puebla)			
	Conf.	%	Min.	%	Conf.	%	Min.	%	Conf.	%	Min.	%
Destino												
Calpulalpan												
Tlaxcala	3926	4.76	13765	4.32	35	1.66	133	1.62				
Apizaco	1452	1.76	5484	1.72	25	1.19	115	1.38	68	1.27	248	1.25
Huamantla									46	0.86	141	0.71
Tlaxco												
Panzacola	554	0.67	2042	0.64								
Santa María Nat.												
Zacatelco												
Nanacamilpa												
San Cosme Xaloztoc												
	82451		318936		2103		8330		5337		19783	

61

CUADRO 3.1 (continuación). Ingresos de rúbrica de las 15 poblaciones más importantes de los estados de México, Puebla y Tlaxcala en 10 días hábiles del mes de julio de 1992

Origen	Tehuacan (Puebla)				Tepic (Puebla)				Sancti Spiritus (Puebla)				
	Conf.	%	Min.	%	Conf.	%	Min.	%	Conf.	%	Min.	%	
Dominio													
Calpulalpan									20	100	11	100	
Huamantla	20	43	70	83									
Ayacuap					10	100	70	100					
Huamantla													
Sancti Spiritus													
San Mateo Nte.													
Zacatlán													
Huamantla													
San Carlos Xalatlaco									422		100		
	3770		13840		1044		7024						

CUADRO 3.1 (continuación). Ingresos de rúbrica de las 10 poblaciones más importantes de los estados de México, Puebla y Tlaxcala en 10 días hábiles del mes de julio de 1992

Origen	Tehuacan (Puebla)				Tehuacan (Puebla)				Villa R.L. Guzmán (Puebla)				
	Conf.	%	Min.	%	Conf.	%	Min.	%	Conf.	%	Min.	%	
Dominio													
Calpulalpan													
Huamantla	3	55	5	95	47	100	157	100	66	100	200	100	
Ayacuap									88	100	154	100	
Huamantla									450	100	1200	100	
Dominio													
Huamantla					64	100	150	100					
San Mateo Nte.													
Zacatlán													
Huamantla													
San Carlos Xalatlaco									720		200		
	4947		17020		720		900						

CUADRO 5-1 (continuación). Ingresos de tráfico de las 15 poblaciones más importantes de los estados de México, Puebla y Tlaxcala en 10 días hábiles del mes de julio de 1992

Origen	Zacapoaxtla (Puebla)				Zacatlán (Puebla)				Zaragoza (Puebla)			
	Conf.	%	Min.	%	Conf.	%	Min.	%	Conf.	%	Min.	%
Declaro												
Calpulalpan												
Tehuacán					204	1.18	687	0.93				
Ayotlán	67	0.83	297	0.87	510	2.86	2290	3.18	110	1.53	430	1.57
Huamantla	61	0.76	288	0.85	68	0.39	293	0.41	60	0.84	165	0.59
Tlaxiaco					94	0.55	308	0.43				
Panzacola												
Santa María Nta												
Zacatlán												
Nauyacanilpa												
San Cosme Xaloztoc												
	8867		34020		17208		72045		7164		27764	

CUADRO 5-1 (continuación). Ingresos de tráfico de las 15 poblaciones más importantes de los estados de México, Puebla y Tlaxcala en 10 días hábiles del mes de julio de 1992

Origen	Apizaco (Tlaxcala)				Calpulalpan (Tlaxcala)				Huamantla (Tlaxcala)			
	Conf.	%	Min.	%	Conf.	%	Min.	%	Conf.	%	Min.	%
Declaro												
Calpulalpan	553	0.59	667	0.83					105	0.30	614	0.48
Tehuacán	21496	22.84	2290	3.16	2784	13.09	10420	13.94	5863	15.49	18178	14.56
Ayotlán					832	4.09	2927	3.82	3788	11.58	12206	9.60
Huamantla	3692	3.92	308	0.43	791	0.34	627	0.86				
Tlaxiaco	1505	1.60	293	0.41	143	0.70	611	0.80				
Panzacola												
Santa María Nta												
Zacatlán	443	0.47	1628	0.47								
Nauyacanilpa					478	2.36	1614	2.11				
San Cosme Xaloztoc												
	94117		353470		17208		78655		32670		128614	

CUADRO 3.3 (continuación) Ingresos de salidas de las 11 poblaciones más importantes de los estados de México, Puebla y Tlaxcala en 10 días hábiles del mes de julio de 1992

Origen	Huehuetlán (Tlaxcala)				Puebla (Tlaxcala)				San Cosme Xalimame (Tlaxcala)			
	Cant.	%	Muc.	%	Cant.	%	Muc.	%	Cant.	%	Muc.	%
Huehuetlán	301	11.00	070	10.33								
Blanca	492	14.80	223	13.20	2227	17.14	744	13.14	692	14.16	319	11.27
Ayotlán	146	3.71	446	3.34	227	2.87	1926	1.83				
Huamantla	42	0.84	210	1.27	40	0.61	331	0.62	337	6.07	226	1.38
Tlaxiaco	24	0.58	144	0.76					36	0.76	173	0.65
Puebla												
Santa María Pia												
Zacatlán												
Huamantla												
San Cosme Xalimame	3007		1983		1373		3664		1491		2633	

CUADRO 3.4 (continuación) Ingresos de salidas de las 15 poblaciones más importantes de los estados de México, Puebla y Tlaxcala en 10 días hábiles del mes de julio de 1992

Origen	San Mateo Nejumarín (Tlaxcala)				Puebla (Tlaxcala)				Huehuetlán (Tlaxcala)			
	Cant.	%	Muc.	%	Cant.	%	Muc.	%	Cant.	%	Muc.	%
Huehuetlán												
Cajalbá					144	1.34	473	1.36	94	1.41	36	1.62
Puebla	177	21.47	524	20.49					1167	17.36	3085	20.09
Ayotlán	62	2.24	334	2.01	3369	16.21	6473	14.37	1366	20.47	4134	17.76
Huamantla	74	1.10	366	1.46	1566	1.56	10494	3.12	125	1.86	293	1.14
Tlaxiaco	44	0.60	132	0.47	1221	0.71	4421	0.58				
Puebla					2019	1.24	7269	1.27				
Santa María Pia					1183	0.83	3121	0.87	34	0.52	111	0.54
Zacatlán					618	1.40	3366	1.76				
Huamantla												
San Cosme Xalimame					764	0.48	4330	0.73				
	1174		2890		16257		62432		6647		26446	



CUADRO 5-1 (conclusión). Intereses de tráfico de las 15 poblaciones más importantes de los estados de México, Puebla y Tlaxcala, en 10 días hábiles del mes de julio de 1992

Origen	Zacatelco (Tlaxcala)				Total		Rango	
	Conf.	%	Min.	%	Conf.	Min.	Conf.	Min.
Destino								
Calpulalpan					16.49	16.62	4°	4°
Tlaxcala	3555	24.71	11137	21.98	183.46	165.09	1°	1°
Apizaco	548	3.81	2036	4.02	89.88	81.08	2°	2°
Huamantla	83	0.58	263	0.52	41.04	35.52	3°	3°
Tlaxco	36	0.25	104	0.21	6.56	6.40	5°	5°
Panzacola					5.63	4.68	6°	6°
Santa María Nac					1.40	1.36	9°	9°
Zacatelco					2.36	2.23	7°	7°
Nanacamilpa					2.36	2.11	8°	8°
San Cosme Xaloztoc					1.06	1.20	10°	10°
	14385		50662					

CUADRO 6-1. Regionalización del estado de Tlaxcala a partir de los flujos telefónicos entre los 15 principales intereses de tráfico, medidos por conferencias y minutos por conferencia.

1a Tlaxcala (183.46/165.09)	Época	2a Apizaco	Época	(89.88/81.08)
LOCALIDAD		LOCALIDAD		
1 Zacatelco	Tlax	1 Tlaxco	Tlax	20.97/17.19
2 Santa Ma. Nativitas	Tlax	2 Tlaxcala	Tlax	16.23/13.57
3 Apizaco	Tlax	3 Huamantla	Tlax	11.59/9.26
4 Tlaxco	Tlax	4 Zacatelco	Tlax	3.81/4.02
5 Huamantla	Tlax	5 Calpulalpan	Tlax	4.09/3.82
6 Calpulalpan	Tlax	6 Nanacamilpa	Tlax	3.71/3.54
7 Panzacola	Tlax	7 Oriental	Pue	3.58/3.42
8 Nanacamilpa	Tlax	8 Zacatlán	Pue	2.96/3.16
9 San. Cosme Xaloztoc	Tlax	9 Chignahuapan	Pue	3.45/2.85
10 San. Martín Texmelucan	Pue	10 Santa Ma. Nativitas	Pue	2.26/2.01
11 Oriental	Pue	11 Panzacola	Pue	2.57/1.83
12 Totimihuacán	Pue	12 San. Martín Texmelucan	Pue	1.76/1.22
13 Puebla	Pue	13 Zaragoza	Pue	1.53/1.57
14 San Miguel Xoxtla	Pue	14 San. Miguel Xoxtla	Pue	1.19/1.38
15 Huejotzingo	Pue	15 Cd. Serdán	Pue	1.07/1.36
16 Calpas	Pue	16 Puebla	Pue	1.45/1.26
17 Villa R. Lara Coyulae	Pue	17 San. Salvador el Socio	Pue	1.27/1.25
18 Zacatlán	Pue	18 Villa R. Lara Coyulae	Pue	1.36/1.17
19 Huachisanguo	Pue	19 Tepic	Pue	0.97/1.07
20 Eteles de A.C.	Pue	20 Libres	Pue	0.95/1.04
21 Tecamachalco	Pue	21 Zacapuaxtla	Pue	0.83/0.87
22 Adixco	Pue	22 Esperanza	Pue	0.55/0.84
23 Zúcar de Matamoros	Pue	23 Huachuclingo	Pue	0.63/0.76
24 Amozac de Mota	Pue	24 Adixco	Pue	0.46/0.67
25 Tlaxotepec	Pue	25 Huejotzingo	Pue	0.41/0.55
26 Acatlán de Osorio	Pue	26 Zúcar de Matamoros	Pue	0.42/0.27
		27 Acatlán de Osorio	Pue	0.33/0.20

CLASIFICACION 6-4 (continuación). Regeneración del suelo de Tlaxcala a partir de las fajas selváticas con los 15 principales  
 nombres de árboles maderables por comunidades y especies por comunidad.

16 Ahuacatlán		(1.04/3.22)	40 Copalimpo		(0.49/16.42)
Los molinos	Dist	0.53/0.41	Los molinos	Dist	11.80/10.23
Chiconautla	Pue	0.01/0.00	1 Nahuacmilpa	Mex	0.05/1.43
2 Villa B. San Felipe	Pue	1.93/5.33	2 Tlaxiaco	Tlx	1.41/1.62
1 Apaxtla	Tlx	1.05/1.24	3 Tlaxiaco	Tlx	1.34/1.50
4 Tlaxiaco	Pue	1.30/3.12	4 Tlaxiaco	Tlx	0.50/0.32
5 Tlaxiaco	Tlx	4.02/2.50	5 Apaxtla	Tlx	0.30/0.48
6 San Cosme Xalotlán	Tlx	1.00/1.91	6 Huamantla	Tlx	
7 Tlaxiaco	Tlx	0.84/1.27			
8 Nahuacmilpa	Tlx	1.10/1.19			
9 San Mateo Nahuacmilpa	Pue	0.01/0.00			
10 Huamantla de Huec	Tlx	0.54/0.80			
11 Copalimpo	Pue	0.26/0.09			
12 Copalimpo	Pue	1.03/0.95			
13 Copalimpo Huamantla	Pue	0.88/0.71			
14 San Silvestre el Viejo	Pue	0.54/0.63			
15 San Andrés	Tlx	0.62/0.62			
16 Panzacola	Pue	0.84/0.99			
17 Panzacola	Tlx	0.30/0.32			
18 Panzacola	Tlx	0.30/0.41			

CLASIFICACION 6-4 (continuación). Regeneración del suelo de Tlaxcala a partir de las fajas selváticas con los 15 principales  
 nombres de árboles maderables por comunidades y especies por comunidad.

19 Tlaxiaco		(0.20/0.07)	20 Panzacola		(0.43/0.60)
Los molinos	Dist		Los molinos	Dist	
1 Apaxtla	Tlx	1.00/1.42	1 San Mateo Nahuacmilpa	Pue	0.02/2.00
2 Copalimpo	Pue	1.00/1.99	2 Tlaxiaco	Tlx	1.54/1.67
3 Copalimpo	Dist	0.70/0.80	3 San Mateo Nahuacmilpa	Pue	0.67/0.64
4 Tlaxiaco	Tlx	0.77/0.70	4 Huamantla	Pue	0.14/0.20
5 Nahuacmilpa	Tlx	0.56/0.70			
6 San Mateo Nahuacmilpa	Tlx	0.40/0.49			
7 San Cosme Xalotlán	Tlx	0.50/0.45			
8 Zozocolco	Pue	0.55/0.43			
9 Zozocolco	Tlx	0.25/0.21			

1 Copalimpo		(2.30/2.23)	21 Nahuacmilpa		(0.60/2.11)
Los molinos	Dist		Los molinos	Dist	
1 Tlaxiaco	Tlx	1.80/1.70	1 Copalimpo	Tlx	2.30/2.11
2 Apaxtla	Tlx	0.47/0.47			

3 San Mateo Nahuacmilpa		(1.00/1.30)	16 San Cosme Xalotlán		(1.10/1.20)
Los molinos	Dist		Los molinos	Dist	
1 Tlaxiaco	Tlx	0.90/0.82	1 Tlaxiaco	Tlx	0.40/0.71
2 Tlaxiaco	Tlx	0.57/0.54	2 Huamantla	Tlx	0.30/0.47

Distrito Cuicuilco S.F.

CUADRO 7.1 Origen de los principales intereses de tráfico desde cuatro municipios integrantes hacia diferentes destinos en términos de flujos telefónicos en el año de 1987

Origen	Tlaxcala			Apizaco			Capulápan			Huanuque			V. Jerezuela		
	1)	2)	3)	1)	2)	3)	1)	2)	3)	1)	2)	3)	1)	2)	3)
Santa Cruz Quilehtla	104.6	15.3	12	100	21	0.46				100	21	0.40			
Santa Catarina Ayometla	80	21	9.4	80	21	9.4	100		3.8						
Santa Ana Nogolucan	8.3	17	20.1	70.5	20.4	3.4							100		1.8
San Juan Huautlancingo	19.1	218	10.6	100		1.0				67	53.3	1.7			

Puebla de Z.			San M. Texmelucan			Tezcuhtlán			Tezcuhtzaco			V.R.L. Grogales			México		
1)	2)	3)	1)	2)	3)	1)	2)	3)	1)	2)	3)	1)	2)	3)	1)	2)	3)
100		20.1							50	50					65.7	14.2	20.1
00	10	57.7													79	24	22.6
63.4	36.5	23.1													63.8	56	36.8
87.3	12.4	23.4	100		2.7	100		100				100		1.5	73.3	26.6	30.0

Toluca			Los Reyes			Tenasco			Ayotlán			Atlixmexcala			Chimalhuacán		
1)	2)	3)	1)	2)	3)	1)	2)	3)	1)	2)	3)	1)	2)	3)	1)	2)	3)
			100		2.7												
						75	25	2.4	100		1.2	100		0.6	100		0.6
100		1.1															0.6

Fuente: (p. 5... original)

CUADRO 8.1. Microrregionalización para cuatro nuevos municipios a partir de flujos telefónicos entre las 25 principales áreas de tráfico medidas por un índice de relación funcional entre lugares de origen y destino en 1987.

1a. Sta. Cruz Quilehtla			24. Sta. Ana Nogolucan		
LOCALIDAD	Estado	Índice	LOCALIDAD	Estado	Índice
1 Puebla	Pue	48	1 México	Méx	36.8
2 México	D.F.	29	2 Puebla	Pue	23.1
3 Tlaxcala	Tlx	12	3 Tlaxcala	Tlx	20.1
4 Tezcuhtzaco	Pue	3	4 Apizaco	Tlx	3.4
5 Los Reyes	Mex	2.7	5 Tenasco	Mex	2.4
6 Huanuque	Tlx	0.5	6 V. Jerezuela	Tlx	1.4
7 Apizaco	Tlx	0.5	7 Ayotlán	Mex	1.2
			8 Atlixmexcala	Mex	0.6
			9 Chimalhuacán	Mex	0.6
3a. Sta. Catarina Ayometla			6a. San Juan Huautlancingo		
LOCALIDAD	Estado	Índice	LOCALIDAD	Estado	Índice
1 Puebla	Pue	37.7	1 México	D.F.	30.9
2 México	D.F.	22.6	2 Puebla	Pue	23.4
3 Apizaco	Tlx	9.4	3 Tlaxcala	Tlx	10.6
Tlaxcala	Tlx	9.4	4 San Martín Texmelucan	Pue	2.7
4 Capulápan	Tlx	3.8	5 Huanuque	Tlx	1.7
			6 Villa R. Lara Grogales	Pue	1.5
			7 Toluca	Mex	1.1
			8 Atoyac	Tlx	1.0
			9 Tezcuhtlán	Pue	0.9

### Desarrollo relativo de los municipios y regiones en el proceso de integración municipal y autonomía en el estado de Tlaxcala en 1995

Puede suponerse válidamente que las relaciones entre desarrollo y desequilibrio regional constituyen uno de los problemas económicos y sociales más importantes y que de la concentración regional de la actividad económica resulta una regresiva distribución del ingreso y consecuentemente desigualdades sociales.

Las regiones son un complejo de relaciones políticas, en su funcionamiento económico-social se intercalan relaciones de poder con sustento material, lo que hace que unas sean más privilegiadas que otras, que la distribución de los beneficios favorezca a unos grupos sociales sobre otros y que determinados rasgos culturales se impongan como dominantes.

Las relaciones entre regiones y desequilibrio entre ellas es un modo de varios sabos completamente interrelacionados. Se ha llegado nuevamente la Teoría General de los Sistemas para abordar el problema, ahora aplicando el análisis factorial al complejo de las relaciones regionales, midiendo entre las regiones su grado de marginalidad y bienestar relativos.

De manera general se plantea que además de los factores económicos, los factores sociales inciden en la formación y desarrollo de las regiones. En este sentido, la región es una verdadera ínsula de desarrollo endógeno, con especificidades locales y su integración al conjunto de regiones, es una responsabilidad endógena de la autoridad nacional a partir de la autonomía local. Entendida así la relación del desarrollo de regiones con la base de políticas de crecimiento económico y desarrollo social.

El método elegido a partir de la Teoría General de los Sistemas parecería adecuado para el estudio de las variables económicas y de

carácter funcionalista con que se ha enfocado el tema que nos ocupa, en este sentido la metodología no se limita a probar hipótesis particulares sino que se introduce al interior de cada elemento favoreciendo la construcción de modelos que los ordenan y las estrategias, tácticas y mecanismos del poder regional, municipal y de las comunidades y grupos sociales que en ellas interactúan.

Las regiones son un complejo de relaciones entre diferentes ámbitos espaciales, en su funcionamiento intercalan relaciones de poder con su sustento material, lo que hace que unas sean privilegiadas sobre otras, que la distribución de los beneficios favorezca a unos grupos sociales sobre otros y que determinados rasgos culturales se impongan sobre otros. La región no sólo es el asiento de la localización de las actividades económicas y si bien este enfoque ha prevalecido es porque permite el diseño de políticas, siempre operativas hacia los grupos que centralizan el poder. Bajo esta perspectiva el desequilibrio y el desarrollo desigual en las regiones permitiría incorporar al análisis regional a la estructura social y también a los factores de poder y culturales de las regiones.

También en términos sistémicos, tiene que considerarse que los cambios en la región como espacio concreto, sujeto a los efectos sociales, afectará a su vez al propio espacio, modificándolo, en los aspectos políticos, económicos, sociales y culturales.

Las regiones sociales pueden ser diferentes a las que pueden caracterizarse por otros aspectos tales como los económicos, políticos y culturales, sin embargo aunque pueden relacionarse en estos aspectos, se enfatizará acerca de las relaciones de carácter desequilibrado a partir de la oposición de intereses por relaciones de poder.

Ya se ha visto en el capítulo anterior que las regiones no se dividen por sus fronteras de manera exclusiva sino que son inclusivas, sobrepasándose unas a otras, esto es, que cierta parte del espacio puede pertenecer al mismo tiempo a varias regiones, pues estas son unidades territoriales complejas, contrariamente a la homogeneidad que se supone, siempre heterogéneas y con múltiples oposiciones en su interior.

Culturalmente, en las regiones los sistemas de valores asumen la forma de códigos de valores que reflejan la relación de símbolos y significados con que los grupos humanos caracterizan su existencia en el entorno geográfico espacial y regional. En este caso la región incluye aspectos perpetuales acerca de la naturaleza individual y social, con relaciones incluso trascendentes como la religión y la mitología.

La nación es, desde este punto de vista, más una idea del conjunto de regiones, una medida de sus características y una manifestación de la "heterotomía" de clases y una amplia autonomía con respecto a la base económica.<sup>2</sup>

Serán los frutos de los sistemas de valores los que caracterizando a la región se traduzcan en instituciones adecuadas al desarrollo bajo alternativas de sustentabilidad<sup>3</sup> con una base social amplia y autosostenida. Esta propuesta no es sólo para las regiones étnico-lingüísticas que emergen de la escena política, sino para el conjunto de relaciones hacia el desarrollo.

El análisis del desarrollo de la región es el análisis de lo social en la misma. La región y sobre todo la macroregión es un resultado de las interacciones de los factores físicos (geografía) y lo social, político, cultural y económico. El desequilibrio regional es el desequilibrio y aumento de las desigualdades sociales. Al contrario de éste, el equilibrio regional como una forma de desequilibrio dinámico es un resultado deseado como forma específica de cambio en el análisis regional.

No basta sólo con caracterizar las relaciones entre variables fijando sus relaciones de dependencia, las formas estructurales que entre ellas adoptan y el grado de variabilidad por factores externos o internos, sino que tienen que incluirse, para construir ese objeto de estudio, los resultados que para diferentes grupos de la sociedad tienen los individuos tanto en su naturaleza de beneficiarios de sus propias acciones como en su característica de agentes que construyen el espacio.

Debe hacerse notar que los sistemas de redes y los centros articulados rebasan con mucho la forma de organización del espacio capitalista. Desde la emergencia de las sociedades urbanas en la temprana revolución agrícola, las redes de comunicación y las ciudades por ellas conectadas fueron el sistema circulatorio que mantuvo en funcionamiento tanto el sistema productivo como el de distribución y consumo con las estructuras sociales, culturales y de poder.<sup>4</sup>

Es importante destacar que la economía de mercado capitalista y su expresión espacial, las redes de mercado, integran —aun desigualmente— a las regiones y son la característica dominante del espacio aun en economías planificadas. El caso cubano ilustra por los efectos del periodo especial y falta de energéticos, la importancia del sistema de redes y centros desde y hacia los cuales viajan los flujos de la producción y los insumos para la producción. Sin embargo, no deben confundirse los diferentes

regiones, por diferentes estructuras de carácter social-político-económico y cultural, como modos de producción.

➤ Habría que hacer énfasis en que un margen de desequilibrio regional es un resultado esperado, y aún deseado, de la dinámica entre las diferentes fuerzas que operan en el espacio y en el crecimiento de cada región con las implicaciones sociales correspondientes.

En un territorio como espacio geográfico concreto existen diversos grupos no sólo diferenciados desde el común denominador de sociedad sino como formas de asociación articuladas a su interior por una cultura diferente y opuesta a las demás. La forma de caracterizarlas son las regiones y ellas son el ámbito y expresión de relaciones sociales con el espacio. Los grupos étnicos de México, las formas culturales de las sociedades como aristocracias agrarias y las burguesías progresistas de carácter industrial son contenido y determinante de las regiones, organizan el espacio de acuerdo a intereses en una confrontación entre grupos sociales.

El desequilibrio regional no sólo existe entre áreas urbanas y rurales sino incluso dentro de cada una de estas categorías. Hay desequilibrio entre ciudades de mayor tamaño, de tamaño medio y pequeñas, de pueblos y villas. Como también existen desequilibrios en las regiones agrícolas en la medida que en ellas se concentre sobre todo el capital en áreas de riego, mecanizadas, con insumos industriales y con especialización en un pequeño número de productos, y otras de carácter agrario, con formas tradicionales de producción, base importante de una cultura.

Todo esto debe nutrir el objetivo del equilibrio regional que sostiene la teoría neoclásica y ponderar que ciertos desequilibrios son no sólo característicos del desarrollo sino que deben ser un criterio para corregir la aplicación a tibia para de un sólo modelo de desarrollo, que en afán de equilibrio y homogeneización desarticula y cancela el propio desarrollo.

Un alcance explicativo del subdesarrollo, entonces, debe considerar diversas estructuras sociales no sólo como variaciones de una escala, sino como culturas y sistemas diferentes. El desarrollo como objetivo plantea de una manera diversa las metas y los tiempos a que se desea acceder a él, la medida de lo utilitario, su magnitud y su prioridad sobre el bienestar. Gran parte del fracaso de las experiencias del desarrollo es suponer la dualidad del desarrollo/subdesarrollo y la imposición de los valores del primero sobre el segundo.

Las formas de racionalidad económica tienen su oposición en formas de racionalidad social, étnicas y políticas que constituyen a otras culturas. Su expresión se materializa en el espacio geográfico concreto como territorio y región. Por ello es válido enfatizar que en el proceso hacia el desarrollo se encuentra una dinámica potencial que permite avanzar desde lo regional. En este sentido, la región es una verdadera área de desarrollo endógeno autónomo, por encima de la simplificación de la racionalidad económica o utilitaria. Su integración al conjunto nacional es una responsabilidad exógena.

Si ello se entiende y sucede así, las regiones son la base de políticas de crecimiento económico y de desarrollo social en un modelo más amplio de desarrollo nacional.

Las especificaciones regionales como complejo social-cultural-político-económico, con estructuras de valores propios y racionalidades diferentes, impuestas por la realidad a la tabla rasa de la teoría dominante, permitirán explorar y proponer alternativas al "desarrollo" basado en la modernidad.

Más allá de las manifestaciones del desequilibrio regional que son un síntoma de una realidad compleja, debemos buscar por qué se producen esos desequilibrios y desde ahí, buscar las estrategias adecuadas, analizar las relaciones de poder que se producen en las regiones y aplicarlas a las relaciones de poder que las modifiquen. Sociológicamente, considerar las estructuras desde las cuales los desequilibrios regionales no son sólo efectos y sino causas de desequilibrios. Planteada así la relación, cambia el enfoque del desequilibrio desde el resultado a la causa y permite enfocar correctamente el problema definiendo las regiones a partir de su componente social como determinante de la región, permitiendo afirmar que la región es entonces una expresión social y de poder sobre el espacio físico y no sólo el resultado de diferencias económicas en el desarrollo capitalista.

#### *Desequilibrios regionales en Tlaxcala de 1970 a 1995*

En un capítulo previo se reconstruyó el sistema de regiones del estado de Tlaxcala. Se reconstruyeron regiones como espacios concretos de relaciones de carácter social, económico, político y cultural, utilizando sistemas de redes construidos por información de flujos telefónicos. Las regiones así obtenidas fueron en orden jerárquico: Tlaxcala, Apizaco,

Huamantla, Calpulalpan, Tlaxco, Panzacola, Zacatelco, Nanacamilpa, Santa María Nativitas y San Cosme Xaloztoc.

Estas regiones son de carácter inclusivo, esto es, se sobreponen unas sobre otras en rebosamientos que resultan de una relación múltiple de los agentes sociales en el espacio, con lo que la regionalización resulta tanto con un mayor grado de complejidad como con un ajuste más cercano a la realidad.

El desequilibrio regional como un fenómeno que supera las determinaciones hacia el equilibrio entre las regiones y la naturaleza del mismo como un complejo de relaciones tanto hacia dentro del territorio de cada región como entre las regiones, se abordará descriptivamente para destacar los factores estructurales de relación del desarrollo de unas regiones sobre otras, destacando sus relaciones de poder medidas por su desarrollo y marginalidad. Finalmente se intentará una síntesis comprensiva respecto a qué factores obedece el desequilibrio en su naturaleza, limitaciones e incluso la inconveniencia del objetivo del equilibrio regional, que ha tomado carta de naturalización en el desarrollo y que habría que revisar en cuanto a sus conveniencias para los grupos y clases que desde las regiones pobres mantienen a las regiones ricas, para lo cual deben mantenerse en constante crecimiento hasta esa forma de explotación que se manifiesta por las metas y objetivos del equilibrio.

#### *Índice de desarrollo regional de 1970 a 1995*

Iniciemos la descripción de las condiciones del juego con los índices y rangos de marginalidad y de desarrollo relativo de las regiones que se mencionan en el capítulo 1 como municipios centrales que incorporan un *hinterland*. La hipótesis central en este apartado es que se ha dado un movimiento de sujetos sociales, con intereses contrarios a los municipalidades a que pertenecían antes de 1995, tanto como por un alto desarrollo y riqueza generada y no distribuida, principalmente en los municipios emergentes del sur y poniente del estado, como por la creciente marginalidad y pobreza del nororiente y suroccidente del estado. En el primer caso por los efectos de expansión del área metropolitana de la ciudad de Puebla, su creciente urbanización y el desarrollo económico. La urbanización y revalorización de la renta del suelo locacional, las comunicaciones, el cambio en las condiciones sociales y una mayor movilidad han creado expectativas para los grupos y comunidades. Por otro

lado los obstáculos que la pobreza genera hicieron que otras localidades, las del noroccidente y nororiente de la entidad, aspirando a mejores condiciones sociales y a una base económica y política, optaran, desde condiciones de centralización y concentración, por constituirse en nuevos municipios como entidades políticas con mayor grado de autonomía.

En el cuadro 1-2 se puede observar el camino y permanencia de las localidades como lugares centrales de las regiones del estado de 1970 a 1995. Si observamos los rangos como un indicador de marginalidad, que es el recíproco del desarrollo, ésta se ha dado desde la más baja en las ciudades y regiones de Apizaco y Tlaxcala con el 10° y 9° rangos, excepto en 1995, cuando Apizaco intercambió su desarrollo relativo (baja marginalidad) con Panzacola.

Hay que hacer notar en esto dos interacciones: la primera es que Apizaco ha perdido paulatinamente la función de ser un lugar de articulación desde las poblaciones del Golfo de México, especialmente de Veracruz a la ciudad de México por la ruta Calpulalpan-Tezcoco. Las actividades relacionadas al transporte, sobre todo ferrocarrilero, le confieren a esta ciudad y su región circundante una importancia fundamental como punto de transbordo, además de constituirse en un polo de relaciones integradas de carácter urbano y rural dinámicas y modernas. La segunda es que Panzacola pertenece a uno de los municipios del corredor Puebla-Tlaxcala más dinámicos en la acelerada industrialización y urbanización de esta parte del estado de Tlaxcala. Puede observarse en el cuadro que se comenta que Panzacola no hace sino consolidar la baja marginalidad (el 8° rango) que venía experimentando desde 1970.

Es posible observar en el cuadro 2-2 que la ciudad y región de Apizaco contribuyen a una forma baja a la pobreza extrema y una alta a la moderada. Tlaxcala, capital regional y del estado, contribuye en forma alta a la pobreza extrema y moderada; y Panzacola, en forma baja tanto en la pobreza extrema como moderada.

Calpulalpan se encuentra en 7° rango y grado de marginalidad. Junto con Huamantla, Calpulalpan ha sido lugar de la ruta tradicional de Veracruz a la ciudad de México. Huamantla, con un desarrollo propio dada la potencialidad de sus recursos naturales en el sector agropecuario, ha perdido, no obstante, parte de su dinamismo y ha descendido a lo largo del periodo en el nivel de desarrollo relativo (aumentado su marginalidad) a partir de 1980 en que ocupa el 4°, 3° y 4° lugar para 1980, 1990 y 1995. Ambas ciudades y regiones contribúan a la pobreza relativa del estado.

Calpulalpan de manera media y baja y Huamantla alta y media. En el 5° rango, intercambiando con Huamantla, y 6°, ascendiendo en el nivel de desarrollo, se encuentra la región agrícola de Nanacamilpa al poniente del estado; a continuación, intercambiando del 4° al 5° rango, Zacatelco, que ha mejorado su posición relativa internalizando las economías que representa su vecindad con la ciudad de Puebla por una de las vías carreteras de esta ciudad con la de Tlaxcala. Ambas ciudades y regiones, Nanacamilpa y Zacatelco, contribuyen a la pobreza extrema y moderada de manera baja: la primera y alta y media la segunda.

Los rangos 3° y 4° a lo largo del periodo lo tiene San Cosme Xalostoc, aprovechando las economías externas que representa su vecindad y comunicaciones con Apizaco. Su nivel de participación a la pobreza en 1995 es baja tanto para la extrema como para la moderada. Sin embargo, comparada con las otras regiones, su nivel de marginalidad es alto, como también lo es para Santa María Nativitas que ha ascendido del primero al segundo grado de marginalidad y Tlaxco que es el área regional más atrasada. Estas regiones, Santa María Nativitas y Tlaxco, contribuyen a la pobreza extrema y moderada en forma media y baja.

Del análisis de la información regional podemos observar que el desarrollo del estado de Tlaxcala se da en el centro poniente y parcialmente en el sur y el atraso en el oriente y norte de la entidad. Las regiones más desarrolladas son las que más contribuyen a la pobreza extrema y moderada, polarizando así las tensiones por el acceso a los satisfactores del bienestar. Probablemente este desarrollo y tensión haya hecho que localidades que se encontraban en regiones desarrolladas como la mayoría de los nuevos municipios hayan decidido romper las relaciones de poder que obstaculizaban su mayor grado de participación en el desarrollo. Este es el caso de la mayoría de los municipios integrantes del centro, sur y poniente del estado, entre los primeros, los de Santa Apolonia Teacalco, Santa Cruz Quilehtla, San Juan Huactzinco, Santa Catarina Ayometla, Santa Isabel Xiloxoxtla, San Francisco Tetlahinocan, La Magdalena Tlatelulco, San Damián Texoloc, San Jerónimo Zacualpan, Santa Ana Nopalucan y San Lorenzo Axocomanilla; entre los segundos, San Lucas Tecopilco y Benito Juárez. Para el oriente y nororiente del estado, para los nuevos municipios de San José Teacalco, Emiliano Zapata y Lázaro Cárdenas la opción se planteó en términos inversos: integrarse al desarrollo a través de Apizaco o mantenerse en el atraso de Tzompantepec y Termitate.

En el cuadro 2-2 se ha medido el desequilibrio regional por la

diferencia en el índice de marginalidad y de desarrollo de cada región respecto al índice de la región con mayor desarrollo relativo. Es posible observar que de 1970 a 1995, ha disminuido la disparidad y desequilibrio regionales(5) y ello porque Tlaxcala, un estado fundamentalmente agrícola hasta 1970 se incorpora a un esquema de industrialización comparativamente rápido con respecto a lo experimentado por otros estados, sobre todo en el centro y sur de la entidad. Es de 1975 a 1981 cuando mayor impacto tuvieron las políticas de industrialización en Tlaxcala y se aceleraron, por su complementariedad, al desarrollo industrial de la ciudad de Puebla, cuyos factores de localización se reactivaron en la década de los años 60.

El cuadro 2-2 nos complementa las referencias hasta aquí destacadas en la información precedente. Si a la segunda ciudad y región del estado en desarrollo relativo (Tlaxcala) la acercamos a la de mayor desarrollo relativo (Apizaco) y medimos por cien el avance porcentual en el incremento al desarrollo, Tlaxcala sería la que más avanzara cerrando la brecha en el desequilibrio regional hacia Apizaco en los años 1970, 1990 y 1995 con valores respectivos de -31.111, -9.693 y -2.720 (cuadro 3-2); entonces podemos calcular porcentualmente cómo disminuyeron las brechas regionales. El orden en el descenso en la distancia relativa se da de Patzcuila (sur del estado) mostrando un mayor dinamismo, Calpulápan (poniente), Huamantla, Zacatelco y Nanacamilpa (poniente, centro y oriente estatales) que es donde mayoritariamente se localizan los nuevos municipios. En el caso opuesto, por bajo desarrollo y la elección de Santa Apolonia Teacalco y otros municipios integrantes de otras vías para ese desarrollo, ya que la región de Santa María Nativitas obtuvo, en 1970 y 1990, los niveles último y penúltimo de bienestar y más alta marginalidad (cuadro 1-2).

No obstante los cambios hacia una mayor integración regional, en la última columna del cuadro 2-2 es posible observar que los incrementos positivos de 1970 a 1990 se convirtieron en negativos de 1990 a 1995 por la crisis de los ochenta. Las regiones más vulnerables fueron las de mayor marginalidad, pues entre 1970 y 1990 éstas habían tenido mayor dinamismo para acercarse a las regiones más desarrolladas y en la crisis fueron las que más se alejaron de aquellas entre 1990 y 1995, mostrando los efectos retrasados de 1982-83 a 1993.

#### *Marginalidad y desarrollo de los municipios a los cuales pertenecían los nuevos municipios respecto a las ciudades y regiones más dinámicas en el estado*

Podemos sostener la hipótesis acerca de que las condiciones de desarrollo y marginalidad pudieron haber generado el movimiento de autonomía municipal de 1995. Veamos ahora las condiciones de los municipios de origen de los nuevos municipios con mayor dinamismo en el periodo. Supondremos en la misma línea de la hipótesis anotada, que los nuevos municipios del sur y poniente se autonomizaron por el alto desarrollo y poca participación. En el oriente y nororiente lo hicieron por pobreza y marginalidad y, en ambos casos, por el poco acceso a los canales y redes de distribución de recursos y apropiación de bienes y servicios para el desarrollo, destacadamente los de carácter público.

En el cuadro 4-2 se puede observar la distancia en la brecha regional medida por el índice de marginalidad y desarrollo y el rango que ocupaban los municipios originados a que pertenecían los nuevos municipios, en el periodo de 1970 a 1995. Los de mayor desarrollo relativo fueron Santa Ana Chiautempán, Tetlatláuca y Zacatelco en el 11<sup>o</sup>, 10<sup>o</sup> y 9<sup>o</sup> rangos. A estos municipios pertenecían hasta agosto-octubre de 1995 los nuevos municipios en los que hemos supuesto formas de emergencia social y política hacia la autonomía. Ellos fueron los de San Francisco Tetlanohcan, La Magdalena Tlaltelulco, San Damián Texoloc, Santa Catarina Ayometla y San Lorenzo Axoromanilla, cinco de los 16 nuevos municipios (los dos primeros pertenecían a Santa Ana Chiautempán, el tercero a Tetlatláuca y los dos últimos a Zacatelco).

En 8<sup>o</sup> rango, en el nivel de desarrollo relativo, se encuentra Sanctorum, en el poniente del estado, al que perteneciera el nuevo municipio de Benito Juárez, en los límites con el estado de Hidalgo, con una base agropecuaria de riego y fuerte potencial agrícola. No obstante el 8<sup>o</sup> rango de Sanctorum en 1970 y 1995, entre 1980 y 1990 ocupó el 4<sup>o</sup> y 6<sup>o</sup> rango manifestando el impacto de la crisis y su incompleta recuperación. Xaltocan al que pertenecía el nuevo municipio de San Lucas Tecopilco, en la parte poniente del estado, tuvo un comportamiento y una base económica semejante y ocupó el 7<sup>o</sup> rango en 1970 y 1995.

El 6<sup>o</sup> rango en marginalidad en 1970, aumentándose al 2<sup>o</sup> rango en 1980 y 1995, con una lenta recuperación al 3<sup>o</sup> rango en 1990 la tuvo Tlompantepec al que pertenecía el nuevo municipio de San José Teacalco.



en la parte poniente del estado. El 5º y 4º rangos intercambiándose, un 8º rango en 1980 y 1990, y descendiendo al tercero, se encontraron respectivamente Tepeyanco y Nativitas, con un bajo grado de desarrollo económico. A estos municipios pertenecían los nuevos municipios de Santa Apolonia Teacalco, San Juan Huactzinco y Santa Isabel Xiloxoxtla.<sup>6</sup>

Ixtacuixtla ha ascendido del 3º rango en 1970 al 7º en 1980, 1990 y 1995, a él pertenecía el nuevo municipio de Santa Ana Nopalucan. Se vio beneficiado del crecimiento de San Martín Texmelicán, del vecino estado de Puebla, pero a la vez cerró los accesos políticos al desarrollo de otras comunidades que no fueran la cabecera municipal. Lo mismo sucedió con Acuamánala, a la que pertenecía el reciente municipio de Santa Cruz Quilehtla, sólo que en este caso el beneficio está constituido por el acceso al espacio de localización industrial entre las dos vías carreteras de Puebla a Tlaxcala, la antigua por Zacatelco y la vía corta construida en la década de los noventa.

Terrenate en el nororiente del estado tuvo el rango 1º en marginalidad y a él pertenecían los nuevos municipios integrantes de Lázaro Cárdenas y Emiliano Zapata, los que frente al atraso, centralización y concentración de los bienes y servicios por la cabecera municipal han preferido recomponer sus redes de relaciones económicas hacia Apizaco como un forma de acceder al desarrollo. En los mismos términos que el apartado anterior, es posible observar que cuando nos referimos al desequilibrio municipal de los municipios de pertenencia de los nuevos municipios, éstos de 1970 a 1995 han disminuido la distancia relativa que los separaba de las ciudades y regiones con mayor desarrollo relativo en el estado (cuadro 5-2). No obstante que la disminución de la brecha regional es menor que la observada en el cuadro 2-2, Terrenate y Nativitas tienen una mayor distancia relativa y menor disminución de la brecha en el desarrollo municipal y regional, lo cual se esperaba y confirma nuestra hipótesis: aunque Acuamánala e Ixtacuixtla muestran acercamientos a las ciudades y regiones más desarrolladas el proceso y cambio son menos dinámicos de lo que se esperaba. Los municipios de centro-sur y poniente muestran una menor distancia relativa y un mayor dinamismo; entre ellos destacan Santa Ana Chautempan, Tetlatlahuca, Zacatelco, Sanctórum y Xaltocan.

En el cuadro 6-2, de manera semejante al cuadro 3-2, se analizan las distancias relativas de cada municipio de pertenencia anterior a 1995 de los nuevos municipios integrantes (la base de 0.000 para 1970 y

1990 es para Apizaco; 1980 para Tlaxcala y para 1995 Panzacola). En esta información puede observarse que los que disminuyeron más la brecha relativa en el desarrollo regional y municipal fueron en 1970 y 1990 Santa Ana Chautempan, Tetlatlahuca, Zacatelco y Sanctórum, añadiéndose en 1990 y 1995 Acuamánala e Ixtacuixtla. No obstante el mayor dinamismo entre 1970 y 1990 lo mostraron Zacatelco, Sanctórum y Tetlatlahuca. Santa Ana Chautempan mostró un cambio negativo lo que quería decir que aunque disminuyó la brecha regional lo hizo más lentamente en 1990 que en 1970.

Entre 1990-1995, los municipios de mayor dinamismo fueron los de Santa Ana Chautempan, que recuperó su capacidad para el desarrollo; Sanctórum, Tetlatlahuca, Zacatelco y Xaltocan. Otra vez, junto a Terrenate y Tzompantepec, respectivamente en las partes oriente y nororiente del estado; y Nativitas en la parte sur, en un área agrícola que al parecer descende su productividad por la destrucción y del suelo por aumento de la salinidad.

#### *Marginalidad y desequilibrio de los nuevos municipios respecto a los municipios de pertenencia hasta 1995*

Analicemos ahora las condiciones de los municipios emergentes respecto a los municipios a que estaban integrados en 1995, año en que se dio la escisión entre unos y otros. De acuerdo al cuadro 7-2, Tzompantepec, municipio al que pertenecía San José Teacalco, mostraba, aunque bajo, un menor desequilibrio regional (en el cuadro respectivo aparece primero el municipio al que pertenecían el o los nuevos municipios); en sentido inverso, Emiliano Zapata y Lázaro Cárdenas mostraban menor marginalidad y en cambio mayor desarrollo que Terrenate, municipio al que pertenecían; lo mismo se puede observar para Benito Juárez respecto a Sanctórum; Acuamánala tenía un menor desequilibrio y marginalidad respecto a Santa Cruz Quilehtla, municipio que se separó; lo mismo se puede decir de Zacatelco respecto a los municipios que le pertenecían, sobre todo de Santa Catarina Ayometlá.

San Juan Huactzinco muestra menor marginalidad y desequilibrio regional que Tepeyanco; y Santa Isabel Xiloxoxtla mayor marginalidad y desequilibrio, resultado de una profunda rivalidad política respecto al municipio de Tepeyanco por disputa de tierras ejidales que hacía imposible que ambas comunidades pertenecieran al mismo municipio.

Los nuevos municipios de San Francisco Tetlahnocan y La Magdalena Tlaltelulco con un índice de marginalidad más alto y mayor desequilibrio relativo en el desarrollo, buscaron deshacerse de la tutela centralizada de Santa Ana Chiautempan. San Lucas Tecopilco mostraba menor marginalidad y desequilibrio regional que Xaltocan; y San Damián Texoloc de Tetlatlahuca, aunque Zacualpan mayor desequilibrio y marginalidad. Finalmente Santa Ana Nopalucan se encontraba mejor que Ixtacuixtla.

Como parte de esta descripción aparecen en el cuadro 8-2 un conjunto de variables que en 1995 caracterizaban las condiciones sociales y económicas de los nuevos municipios; éstas son, la población total y los porcentajes de la población analfabeta; de 15 años y más sin primaria completa; el porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin disposición de drenaje, energía eléctrica, agua entubada y con piso de tierra; la tasa de desempleo; el porcentaje de población en localidades de menos de 5 mil habitantes y el porcentaje de la población rural. Todas estas variables sirvieron para construir el índice de marginalidad y determinar el grado de marginación al que se ha hecho referencia en los apartados precedentes.

Una descripción de esta información permitirá completar el conocimiento de las condiciones del desarrollo de los nuevos municipios. Combinando la población total con el porcentaje de población en localidades de menos de 500 habitantes, son municipios de muy baja urbanización pues ninguno de ellos tiene localidades del rango de más de 15 mil habitantes, que algunos estudios señalan como base ecológico-demográfica para definir lo urbano.<sup>2</sup> Las tasas de analfabetismo ocupan un estrato entre 10 y 25%, muy altas como obstáculo para el desarrollo y un alto porcentaje (de 20 a 40%) de población de 15 años y más, sin la primaria completa. Las viviendas sin servicios de agua potable, energía eléctrica y drenaje son también índices muy altos y sobre el promedio del estado, tan altos, que en energía eléctrica, en 9 de los 16 nuevos municipios, más de 50% de la población carece de ella; en agua entubada en 8 de 16 de los nuevos municipios, más de 10% de la población (en el caso de San Juan Huactzinco, 27.02%, en el de Santa Isabel Xiloxotla, 42.73% y en la Magdalena Tlaltelulco, 26.05%) carecen de este servicio. El porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra supera en todos los municipios 10% y llega en casos extremos como Emiliano Zapata 38%; 26 y 27% en Santa Isabel Xiloxotla y San Francisco Tetlahnocan; y 22% en Santa Cruz Quilehla

Así, nos enfrentamos a una paradoja, a pesar de ser municipios que como localidades de municipios anteriores estaban (y están aún) en rangos de marginalidad bajo y muy bajo (véase para 1995 el cuadro 7-2 y para los antecedentes de 1970 a 1990 los cuadros 10-2 al 12-2), las condiciones sociales, sobre todo de servicios públicos, eran fuertemente deficientes, sólo explicables por la centralización de los servicios públicos en las cabeceras municipales de los municipios de pertenencia anterior, lo que motivó los rompimientos políticos en busca de mejores posiciones en la red de poder que distribuye los beneficios del desarrollo.

Aunque sin concluir, podemos afirmar que los que se fueron, lo hicieron ya fuera por un alto o bajo desarrollo o porque se enfrentaban a restricciones políticas y sociales para la distribución de los beneficios del desarrollo en las localidades que no fueran para los grupos que habitaran en las cabeceras municipales. Usamos esta hipótesis para orientar nuestro trabajo en el sentido de cuáles eran las condiciones del juego y de los sujetos sociales y políticos involucrados. Buscamos en este capítulo una inteligibilidad del fenómeno del desarrollo en el espacio en el que el propósito no es tanto probar las hipótesis sino construir un modelo de desarrollo que sea plausible para medianas y pequeñas comunidades y grupos sociales.

## Notas

<sup>1</sup> Alberto M. Federico Sabaté "Aspectos teórico metodológicos de las desigualdades interregionales en países de América Latina" en *La cuestión regional y los recursos naturales*, Universidad Autónoma de Chapingo, México, 1987, p. 102.

<sup>2</sup> Alberto M. Federico Sabaté, *Op. Cit.*, p. 111.

<sup>3</sup> Peter Nijkamps "Regional Sustainable Development and Natural Resource Use", *Proceedings of the World Bank, Annual Conference on Development Economics*, 1990, The World Bank, Ann Arbor, MI USA, p. 6, lo define como un proceso balanceado y adaptativo de cambio (...) Caracterizado por una trayectoria dinámica óptima del óptimo de Pareto en que el progreso en un sistema, tanto económico como ecológico —puede no ser en detrimento del otro sistema. Un modelo de desarrollo regional sustentable (RSD) de Nijkamps requiere de autoridades sobre otros rangos de instituciones y actores.

<sup>4</sup> Ur, la primera ciudad de Mesopotamia y las otras ciudades entre el Tigris y el Éufrates comunicadas por las vías fluviales y los caminos, expresan la organi-

zación del espacio por un sistema de redes de manera idéntica, como se organizó en las culturas egipcia y de Mesopotamia. Las grandes civilizaciones como Grecia, el Imperio macedonio y Roma, sobrevivieron mientras pudieron mantener sus sistemas de comunicación y ciudades; y después, de la desintegración espacial que constituyó la Edad Media, el florecimiento de las sociedades sólo fue posible por los burgos del Renacimiento, la restauración de las comunicaciones y la apertura de las nuevas rutas. De tal manera que los sistemas de redes, como expresiones y formas de funcionalidad de los mercados no sólo son parte del sistema capitalista sino de todas las formas de intercambio de mercancías, en el que se encuentran redes de poder política, social y cultural.

Se omiten en razón de la obviedad los comentarios a las cifras, pero es fácil observar cómo descienden en el periodo las magnitudes en la distancia relativa; para el caso más extremo, Panzacola pasa de un desequilibrio regional de -26.036 en 1970 al de -9.1 en 1990 y 0 en 1995. Tlaxco de 14.769 en 1980 a los desequilibrios de -8.132 y -1.601 en 1995. También es obvio que de la disminución de la disparidad regional no es al mismo ritmo para todas las regiones. Como se ha visto, el caso de Panzacola, cuya disminución relativa en la brecha del desarrollo hace que de 1970 a 1995 pase a ocupar el mayor grado de desarrollo relativo. Pero en todo caso, lo que aquí nos importa es que la dinámica regional generó expectativas de bienestar en los nuevos municipios de 1995. Dejamos al lector el análisis de la dinámica de cada región en el periodo y la forma en que sucesivamente se acercan hasta la región con más desarrollo relativo como el caso de Panzacola, del 8° al 10° lugar en marginalidad, o alejarse del desarrollo como en el caso de Tlaxco, del 2° al 1° en marginalidad.

Ya se verá en otra parte del estudio que estas localidades que se convirtieron en nuevos municipios cuentan políticamente con una base social muy fuerte. Además de enfrentarse a la marginalidad y al cierre de los accesos de los bienes y servicios del desarrollo sobre todo públicos han sido una población de contención a la expansión de los intereses del estado de Puebla en el valle Puebla-Tlaxcala desde Cholula y Huejotzingo, no sólo en las décadas en que se hace el análisis sino desde antes de la conquista frente a los cholultecas. Esto ha dado a estos nuevos municipios una autonomía histórica fundada en la beligerancia y que ahora se constituye en política desde sujetos sociales con capacidad de responder a la adversidad política, social y económica en momentos en que la globalización debilita al Estado-nación.

7 Luis Unikel, Crescencio Ruiz Chapieto y Gustavo Garza, *El desarrollo urbano en México*, El Colegio de México, México, 1978.

CUADRO 1-2. Índice y rangos de marginalidad y desarrollo relativo de los municipios centrales de las regiones de Tlaxcala de 1970 a 1995. Contribución a la pobreza estatal en 1995

Municipios	Años	1970	Rango	1980	Rango	1990	Rango	1995	Rango	Pobreza extrema	Categoría	Pobreza moderada	Categoría
Tlaxcala		-13.976	9*	25.924	10*	-1.909	9*	-1.5334	9*	8.2	alto	14.3	alto
Apizaco		-17.133	10*	25.769	9*	-7.784	10*	-1.5212	8*	0.7	bajo	14.8	alto
Huamantla		-4.456	6*	16.759	4*	-0.867	3*	-0.9248	4*	7.1	alto	5.4	medio
Calpulalpan		-7.214	7*	18.384	7*	-1.302	7*	-1.2681	7*	4	medio	3.7	bajo
Tlaxco		1.075	2*	11.155	1*	-0.748	1*	-0.4056	1*	3.6	medio	1.9	bajo
Panzacola*		-8.901	8*	19.532	8*	-1.316	8*	-1.1962	10*	2.3	bajo	2.5	bajo
Zacatelco		-1.094	4*	16.848	5*	-1.232	6*	-1.0412	5*	4.9	alto	5.1	medio
Nanacamilpa**		-1.469	5*	17.219	6*	-1.103	5*	-1.1602	6*	1.8	bajo	1	bajo
Sta. María Nativitas		-3.746	1*	13.313	2*	-0.766	2*	-0.6496	2*	2.9	medio	2.1	bajo
San Cosme Xaloztoc		0.951	3*	14.264	3*	-0.873	4*	-0.6064	3*	1.7	bajo	0.9	bajo

FUENTES: \* Municipio Central de la Región.

\*\* Coplumar, Neocalculas de México. Situación actual y perspectivas al año 2000, vol. 3-Geografía de la marginación, Siglo XXI editores, 4ª ed., 1989, pp. 182-193. El índice es de marginalidad.

\* INEGI, Tlaxcala. Cuaderno de Información Para la Planeación, Aguascalientes, 1990, pp. 68-69. El índice es de desarrollo relativo. Para hacerlo comparativo a 1970 el orden del rango es inverso.

\* CONAPO-CEHA Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal, 1990. Primer Informe Técnico del Proyecto "Desigualdad regional y marginación municipal en México", México, 1993, pp. 81-85.

El índice es de marginalidad.

\* Secretaría de Desarrollo Social, Delegación Tlaxcala, Cálculo de Indicadores, 1995. El índice es de marginalidad.

\* Papalotla de Xicohtlincal. \*\* Mariano Arista.

CUADRO 2-2. Desequilibrio regional medido por la diferencia del índice de marginación y de desarrollo relativo de cada región (bienestar) respecto al índice de la región con mayor desarrollo relativo de 1970 a 1995.

Municipios	Años	1970	1980	1990	1995
Tlaxcala		-31.111	0	-9.693	-2.729
Apizaco		0	0.153	0	-2.717
Huamantla		-21.591	9.165	-8.651	-2.121
Calpulalpan		-24.349	7.54	-9.086	-2.464
Tlaxco		-16.06	14.769	-8.132	-1.601
Panzacola		-26.036	6.392	-9.1	0
Zacateco		-08.229	9.076	-9.016	-2.237
Nanacamilpa		-18.604	8.705	-8.887	-2.356
Sta. Ma. Nativitas		-13.389	12.611	-8.55	-1.845
San Cosme Xaloztoc			11.66	-8.657	-1.902

FUENTE: Cuadro 1-2

CUADRO 3-2. Distancia relativa de cada región respecto a la segunda región de mayor desarrollo relativo e incremento porcentual en el avance regional 1970-1990 y 1990-1995

Municipios	Años	1970	1990	1995	Δ 1970-1990
Tlaxcala		100	100	100	
Apizaco				99.55	
Huamantla		69.39	89.24	77.7	19.95
Calpulalpan		78.26	93.73	90.28	15.74
Tlaxco		51.62	83.98	58.68	32.36
Panzacola		83.68	93.88		10.2
Zacateco		58.59	93.01	81.89	34.42
Nanacamilpa		59.79	91.8	86.32	31.89
Sta. Ma. Nativitas		43.03	88.2	67.62	45.17
San Cosme Xaloztoc		52.02	89.31	69.7	37.29

FUENTE: Cuadro 2-2.

CUADRO 4-2. Índices de marginalidad y desarrollo relativo de los municipios más dinámicos y de los municipios de origen de los municipios migratorios de 1970 a 1995

Municipios	Años	1970	1980	1990	1995	R.
Tlaxcala		-17.135	25.924	-7.78	-1.962	3 <sup>a</sup>
Apizaco		2.686	10.12	-0.31	-0.3744	1 <sup>a</sup>
Panzacola*		6.941	4.149	0.054	-0.2892	6 <sup>a</sup>
Tzompantepec		-0.107	11.278	-0.65	-1.0018	5 <sup>a</sup>
Terreate		5.951	13.925	-0.6	-0.6924	10 <sup>a</sup>
Sanctorum		-1.094	16.848	-1.23	-1.0412	4 <sup>a</sup>
Acuamantla		2.852	15.946	-0.52	-0.6608	3 <sup>a</sup>
Zacateco		3.746	13.313	-0.77	-0.6496	1 <sup>a</sup>
Tepicayaco		-3.421	17.872	-1.2	-1.1187	7 <sup>a</sup>
Nativitas		1.397	12.079	-0.28	-0.7664	5 <sup>a</sup>
Sta. Ana Chautempán		-1.378	17.579	1.00	-1.0197	6 <sup>a</sup>
Xaloztoc		3.874	15.106	-0.67	-0.7863	7 <sup>a</sup>
Tehuacan						
Teztlahuaca						
Yxtepec						

Fuente: Igual al Cuadro 1-2.  
\*Papalotla de Xicohuatlan.

CUADRO 5-2 Desigualdad municipal medida por la diferencia en el índice de empobrecimiento y de desarrollo relativo de cada municipio (línea) respecto al índice de municipios con mayor desarrollo relativo de 1970 a 1995

Año	1970	1980	1990	1995
Municipio		0	0	0
Teacapan	0			0
Agulana				-1.97
Donato	14.449	13.800	-4.092	-1.405
Tampamolón	-10.144	21.772	-7.720	-2.198
Tehuacan	17.142	14.646	-6.436	-1.889
Sancarol	-11.168	11.969	-6.262	-2.237
Aczacuahuatlán	-14.220	9.076	-4.014	-1.824
Zacatlán	-14.283	9.078	-4.307	-1.845
Tehuacan	-13.289	12.111	-6.55	-2.311
Nativitas	20.354	6.052	-4.346	-1.912
Santa Ana Chontompa	-15.538	13.845	-8.067	-2.215
Kalucan	-18.513	8.345	8.86	-1.902
Tehuacan	-15.264	10.818	-8.44	

Fuente: Cuadro 4-2

CUADRO 6-2 Diferencia relativa de cada municipio respecto a los municipios más dinámicos e incremento porcentual en el índice municipal 1970-1990 y 1990-1995

Año	1970	1980	1990	$\Delta$ % 1970-1990	1995	$\Delta$ % 1990-1995
Municipio						
Tampamolón	1444.9		1.99		31.29	27.3
Tehuacan	-1019.4		-773		17.48	
Sancarol	0.62		8.37	1.75	83.74	75.37
Aczacuahuatlán	-1118.4		7.69		37.88	60.19
Zacatlán	6.38		15.82	9.44	87.04	71.22
Tehuacan	-1428.3		6.71		83.21	68.3
Nativitas	2338.9		9.84		14.3	44.86
Santa Ana Chontompa	19.96		15.36	-4.6	83.37	77.91
Kalucan	-1553.8		1.63		97.05	55.42
Tehuacan	-8.04		13.82	3.78	85.24	71.42
Aczacuahuatlán	-1326.1		9.62		99.04	10.41

Fuente: Cuadro 4-2

CUADRO 1. Índice de rentabilidad para los municipios seleccionados y los municipios de otros Estados y Departamentos con el mismo tipo de Administración como un índice de comparación y el de Panamá como el municipio de mayor desarrollo relativo en 1975.

Municipio	Índice	Índice de 1975	Departamento municipal	Departamento nacional
Changuitapas		-1.5744	Bajo	-1.27
San José Tenorio		-1.544	Bajo	-1.53
Terraten		-1.2002	Bajo	-1.405
San Juan Zorito		-1.2152	Bajo	-1.408
Luzero Chiriquí		-1.0011	Muy bajo	-1.007
Sacacaca		-1.0118	Muy bajo	-1.108
Bonito Juarez		-1.1177	Muy bajo	-2.313
Acacacaca		-1.0923	Bajo	-1.408
San Cristóbal		-1.0388	Bajo	-1.104
Zacacaca		-1.0442	Muy bajo	-2.237
San Lorenzo Acacacaca		-1.2704	Bajo	-1.425
San Catalina Acacacaca		-1.2704	Bajo	-1.425
Tepicacaca		-1.0405	Bajo	-1.056
San Juan Acacacaca		-1.0100	Muy bajo	-1.113
San Isabel Acacacaca		-1.0100	Bajo	-1.107
Nayacaca		-1.0476	Bajo	-1.145
San Apolonia Acacacaca		-1.1157	Muy bajo	-2.111
San Nicolás Acacacaca		-1.1157	Muy bajo	-2.111
San Francisco Acacacaca		-1.1179	Bajo	-1.144
La Magdalena Acacacaca		-1.1143	Bajo	-1.137
San Juan Acacacaca		-1.1104	Bajo	-1.102
San Juan Acacacaca		-1.1104	Muy bajo	-1.105
San Juan Acacacaca		-1.1101	Muy bajo	-2.111
San Juan Acacacaca		-1.1152	Muy bajo	-2.108
Zacacaca		-1.0108	Bajo	-1.108
Zacacaca		-1.1063	Bajo	-1.102
San Juan Acacacaca		-1.0578	Muy bajo	-1.170

Fuente: Cuadro 1.2, p. 5, 12.7.

CUADRO 1.2. Desarrollo relativo municipal en el año de 1975 de los municipios seleccionados de 1970.

Número de años de existencia	Indicador de desarrollo relativo (1975)	Indicador de desarrollo relativo (1970)	Indicador de desarrollo relativo (1975)	Indicador de desarrollo relativo (1970)	Indicador de desarrollo relativo (1975)	Indicador de desarrollo relativo (1970)
1	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
2	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
3	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
4	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
5	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
6	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
7	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
8	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
9	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
10	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
11	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
12	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
13	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
14	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
15	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
16	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
17	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
18	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
19	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
20	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
21	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
22	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
23	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
24	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
25	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
26	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
27	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
28	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
29	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
30	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
31	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
32	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
33	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
34	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
35	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
36	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
37	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
38	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
39	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
40	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
41	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
42	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
43	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
44	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
45	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
46	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
47	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
48	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
49	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
50	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
51	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
52	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
53	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
54	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
55	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
56	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
57	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
58	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
59	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
60	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
61	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
62	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
63	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
64	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
65	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
66	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
67	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
68	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
69	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
70	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
71	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
72	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
73	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
74	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
75	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
76	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
77	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
78	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
79	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
80	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
81	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
82	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
83	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
84	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
85	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
86	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
87	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
88	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
89	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
90	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
91	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
92	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
93	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
94	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
95	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
96	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
97	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
98	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
99	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
100	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00

CUADRO 8-2 (conclusión). Desarrollo relativo municipal en el año de 1995 de los municipios integrantes de 1995.

Variable e índice de desarrollo	Ocupantes en viviendas particulares con piso de tierra %	Tasa de desempleo %	Población en localidades de menos de 5000 hab. %	Población rural %	Índice de marginalidad	Grado de marginalidad
Municipios						
San José Teacalco	11.37	1.74	40.58		-0.345	Bajo
Emiliano Zapata	38.35	1.97	12.88	12.88	-0.2122	Bajo
Benito Juárez	14.57	2.12	40.61		-1.1177	Muy bajo
Lázaro Cárdenas	12.25	4.35	11.7	11.7	-0.8911	Muy bajo
Sta. Cruz Quilehúta	21.88	5.73	42.41		-0.588	Bajo
San Lorenzo Axocomanilla*						
San Juan Huacuzingo	19.22	2.57	27.91		-0.9189	Muy bajo
Santa Apolonia Teacalco*						
Santa Isabel Xiloxostla	27.31	3.32	16.31		-0.0509	Bajo
Santa Catarina Ayometlá	14.02	5.94	16.85		-0.7294	Bajo
San Fco. Tetlahuacán	26.76	7.69			-0.4179	Bajo
La Magdalena Tlatelulco	19.25	4.48			-0.3243	Bajo
San Lucas Tecopilco	15.87	7.05			-1.0324	Muy bajo
Zacualpan	16.73	2.56	18.04		-0.8018	Bajo
San Damián Texolotlán	12.22	3.02	23.86		-1.052	Muy bajo
Santa Ana Nopalucan		3.14	15.07		-0.8824	Muy bajo

FUENTE: Sedesol, Delegación Tlaxcala, Cálculo de Indicadores 1995.

\* No existía como localidad y es una sección de la población de Santa Inés Zacatelco por lo que no pueden estimarse los datos.

CUADRO 9-2 Desarrollo Relativo municipal en el año de 1995 de los municipios de origen a partir de los cuales se formaron los municipios integrantes de 1995

Variable e índice de desarrollo	Población total estimada 1995	Población analfabeta %	Población de 15 años y más sin primaria completa %	Ocupantes en viviendas particulares sin disposición de drenaje %	Ocupantes en viviendas particulares sin disposición de energía eléctrica %
Municipio					
Tempanatepec	111632	17.13	30.98	82.21	9.74
Terrenate	16619	28.86	44.92	59.42	12.09
Sanctóman	11036	19.76	51.32	15.2	5.8
Accimacatlá	7966	13.88	27.26	71.44	7.78
Zacarelco	42694	12.97	22.84	38.72	5.4
Tepyanaco	20712	12.76	22.91	55.11	7.67
Nativitas	24308	11.98	26.46	53.11	5.34
Sa. Ana Chahuampan	74369	11.75	19.76	38.3	4.41
Xaltocum	13726	15.78	23.52	63.48	8.39
Terlatlahuca	17704	8.86	22.04	49.64	4.68
Ixtacuixtla	37486	12.79	24.95	60.61	4.95

CUADRO 9-2 (continuación). Desarrollo relativo municipal en el año de 1995 de los municipios de origen a partir de los cuales se formaron los municipios integrantes de 1995

Variable e índice de desarrollo	Ocupados en viviendas particulares sin disposición de agua entubada %	Ocupados en viviendas particulares con piso de tierra %	Tasa de desempleo %	Índice de marginalidad	Grado de marginalidad
Municipio		16.91	3.21	-0.3744	Bajo
Tzucucerpoc	19.91	23.59	1.61	-0.3002	Bajo
Terramate	14.8	23.03	2.7	-1.0018	Muy bajo
Sanctorum	3.15	15.71	3.71	-0.6934	Bajo
Acacomaná	4.76	11.91	5.5	-1.0412	Muy bajo
Zacateco	12.00	24.31	3.98	-0.6496	Bajo
Tepeyacoc	25.33	16.52	4.18	-1.1157	Muy bajo
Nativitas	34.25	12.06	4.2	-0.7064	Bajo
Sra. Ana Chantempoc	9.16	19.09	4.16	-1.0197	Muy bajo
Xaltocan	8.92	11.73	2.71	-0.7063	Bajo
Tetelulucá	10.62	19.3	3.89		
Ixtucucula	19.45				

Fuente: Sección, Telegrafos Tzucucula, Cálculo de indicadores, 1995

CUADRO 10-2. Desarrollo relativo municipal en el año de 1970 de los municipios de origen a partir de los cuales se formaron los municipios integrantes de 1995

Variables e índice de desarrollo	X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7	X8	X9	X10
Municipio										
Tzucucerpoc	74.8	26.8	100	72	0	81.4	87.8	80.1	27.8	
Terramate	70	18	1000	86	19.3	89.1	91.2	72.6	41.6	95.5
Sanctorum	78.2	11.9	57.2	80	0	72.8	29.3	74.5	29.6	87.8
Acacomaná	85	11.3	100	59	0	88.7	94.1	78.5	23.1	85.8
Zacateco	70.8	17.7	9.8	36	100	72	83.2	71.1	25.4	77.2
Tepeyacoc	80.6	12.9	70.9	71	0	85	91.8	76.9	18.8	70.9
Nativitas	76.7	11.9	100	79	32.4	74.7	85.7	70.5	16.2	77.7
Sra. Ana Chantempoc	79.4	28.9	33.7	40	15.5	67.7	70.7	67.8	10	70.2
Xaltocan	77.2	10	63.7	38	26.2	75.4	91.4	64	23.8	86.4
Tetelulucá	66.1	11.1	71.1	75	32.5	65.3	80.5	71.5	14.2	67.6
Ixtucucula	70.5	14.3	84.9	75	100	79.5	8	68.8	19.8	74.2





CUADRO 12-2 Desarrollo urbano municipal en el año de 1980 de los municipios de origen y punto de los estados se han en los municipios integrados de 1995

Variables de índice de desarrollo	Población residente mayor de 15 años %	Población mayor de 15 años en proceso completo %	Ocupados en viviendas particulares en departamentos de vivienda %	Ocupados en viviendas particulares en departamentos de vivienda %	Ocupados en viviendas particulares en departamentos de vivienda %
Municipio			27.2	9.4	13
Tehuacan	19	41.0	11.2	11.1	1.9
Tehuacan	21.9	47.1	9.3	9.9	1.7
Tehuacan	19.6	42.8	9.3	9.2	2.2
Acatzingo	11.2	34.4	45.8	2.0	8.2
Zacatepec	6.7	11.7	27.8	6.1	18.4
Tehuacan	6.1	31.0	49.6	1.0	27.8
Namiquipán	8.7	33.0	38	3.8	5.7
San Andrés Cholula	8.6	27.2	54.8	1.4	6.4
Xalapa	15.3	44.1	12.9	4.1	7
Tehuacan	11.4	37.4	36.2	4	16.6
Tehuacan	9.2	32.5			

101

CUADRO 12-3 Indicador de desarrollo urbano municipal en el año de 1980 de los municipios de origen y punto de los estados se han en los municipios integrados de 1995

Variables de índice de desarrollo	Viviendas con saneamiento %	Ocupados en viviendas particulares en departamentos de vivienda %	Población en localidades con menos de 5000 habitantes %	Población ocupada en viviendas particulares en departamentos de vivienda %	Índice de desarrollo relativo
Municipio					
Tehuacan	73.9	15.4	101	81.9	-0.11
Tehuacan	81.2	22.8	100	80.8	0.094
Tehuacan	69.8	24.3	101	79.5	-0.152
Acatzingo	74.6	19.0	101	75.4	-0.190
Zacatepec	29.9	30.9	13	64.5	-1.237
Tehuacan	77.6	23.2	100	73.7	-0.121
Namiquipán	71.4	33.3	98.6	72	-0.106
San Andrés Cholula	67.2	32.0	17.4	71.0	-1.196
Xalapa	66.2	26.8	100	64.2	-0.260
Tehuacan	69.8	16	62.1	71.1	-1.170
Tehuacan	69.2	18.3	100	73.7	-0.172

Fuente: Campesinos, indicadores económicos e índice de integración municipal. 1995. Fondo editorial, Secretaría del Interior. "Integración social y migración: desarrollo en México". México, 1995, tomo 5, pp. 81-89 y 81-82.

101

#### Desarrollo municipal y descentralización en Tlaxcala El proceso de incorporación al estatus de municipios integrantes de 1995

En la redacción de este capítulo se utilizó información que había sido recabada entre abril y junio de 1996. En esa ocasión se aplicó un cuestionario sobre descentralización y centralización de servicios públicos a 12 presidentes municipales y en algún caso a funcionarios subalternos, tres secretarios particulares del presidente municipal y un tesorero. Es posible anotar que los funcionarios municipales que fueron consultados a su vez fueron los líderes del movimiento social y político de remunicipalización. Esto puede afirmarse a partir de un seguimiento hemerográfico que se hizo de enero de 1995 a junio de 1999, a los actos sociales y políticos de los 16 municipios que con carácter de integrantes se incorporaron al estado de Tlaxcala entre el 8 de agosto y el 7 de octubre de 1995 (cuadro 1-3).

El proceso se explica asociado a las comisiones particulares por las que se transforma el estado de Tlaxcala. Por una parte, su incorporación a partir de los años setenta al desarrollo urbano e industrial desde una sociedad rural y por la otra a fuertes lazos de relación a partir de la condición de comunidad.

Tlaxcala se enfrenta a un reajuste de fuerzas políticas y sociales por transformaciones económicas. En esta transformación hay tensiones y conflictos entre grupos políticos y grupos de interés económico que se oponen con frecuencia de manera coyuntural y sin una perspectiva de largo plazo en el desarrollo del estado.

Tlaxcala es el estado del país con menor extensión territorial, es una entidad en que históricamente los lazos espaciales tuvieron un fuerte

contenido de cohesión social (los cuatro señorios en que se organizaba la vida política de Tlaxcala antes de la conquista aún son una referencia de las comunidades hoy en día); la única república en el periodo colonial con un fuerte sentido de comunidad a partir de las tradiciones y costumbres. En este contexto es válido preguntarse cómo es que puede crecer en términos políticos de 44 a 60 municipios en un lapso de dos meses y algunos municipios sólo como parte de una localidad (Axocomanitla y Ayoanetla) de la división de secciones de la cabecera municipal de Zacatelco, una parte de la cabecera municipal de Nativitas (Santa Apolonia Teacalco), del cual se separa un municipio más (Texoloc), y dos municipios que se convierten en tres (Santa Ana Chahuatempa con Tetlahuacán y Tlahuelilco, y Terrenate con Lázaro Cárdenas y Emiliano Zapata).

De los nuevos municipios integrantes, dos cuentan con dos localidades (cuadro 1-3), otros tienen una parte de una localidad y los restantes sólo cuentan con una localidad; un dato que puede ser significativo cuando menos un número similar de localidades está solicitando el estatus de municipio integrante y otras localidades hacen negociaciones de separación de los municipios a los que pertenecen para integrarse a algunos de estos nuevos municipios.

Frente a estas consideraciones la pregunta obligada es ¿por qué sucede un fenómeno aparente de pulverización territorial?, considerando que en Tlaxcala sería esperada una mayor consolidación territorial y en un momento dado un proceso de regionalización, que formara parte de la transformación económica y urbana, con mayores beneficios para los grupos sociales en su cambio de comunidad a sociedad como ha sucedido en otras latitudes del país y en general en todos los países en dinámicas de cambio similares.

Nuestra hipótesis central del trabajo es que al lado de los efectos de la globalización fuertemente descentralizadora se suma, sin los cambios requeridos, un proceso de centralización política, tanto desde el gobierno federal al del estado como dentro del propio gobierno estatal.

Estas dos fuerzas en oposición pero sin puntos de equilibrio y negociación institucionales llevaron a diferentes localidades a enfrentar al gobierno estatal y a sus propias autoridades municipales para buscar un nuevo consenso en el desarrollo municipal y regional.

El estatus de municipio integrante como resultado de un proceso de maduración de ciertas localidades hacia el estatus de municipalidades (desde agencias municipales, presidencias municipales auxiliares hasta

municipios integrantes) genera un orden de expectativas en que el gobierno del estado se enfrenta a un sinnúmero de organizaciones intermedias, aunque formalizadas como municipios, con riesgos de mayores costos, pero también beneficios potenciales por menores costos por mayor eficiencia, eficacia y equidad, ya sea porque se limita la capacidad de elección de las acciones de desarrollo de las personas y la sociedad o porque la descentralización por remunicipalización y autonomía despiertan un gran número de fuerzas sociales para el desarrollo.

De los 16 municipios integrantes no todos presentaron los mismos problemas y, obviamente, la idéntica solución adoptada resolvió o agravó aquella problemática. Algunos de los 16 municipios concluyeron con el estatus de municipio integrante su proceso de conformación política: así sucedió con las presidencias municipales auxiliares con un grado considerable de descentralización de los servicios municipales. En algunos, se reconoció antes del proceso de municipalización su carácter de autoridad municipal, incluso convocándose a elecciones, y en otros estaban dadas estas condiciones como con Emiliano Zapata (antes perteneciente a Terrenate), Santa Isabel Xiloxcoxtla (a Tepexpanco) y San José Teacalco (a Tzompantepec).

En los municipios integrantes del sur de la entidad (Axocomanitla, Ayometla, Huaczinco, Nopalcoan, Quilehtla, Santa Apolonia Teacalco, Tetlahuacan, Tlaltelulco, Texoloc, Xiloxcoxtla y Zacualpan) parecen haber prevalecido las presiones económicas sobre la capacidad política o que esta última se muestra limitada para resolver el problema que plantea en esta región el crecimiento urbano y el desarrollo industrial<sup>1</sup> con los consiguientes cambios en el uso del suelo —de agrícola a urbano e industrial—, el cambio en infraestructura, el desarrollo y equipamiento urbano y de los niveles socioeconómicos de la población por los consiguientes cambios en la generación del ingreso y su distribución.

En sentido inverso, la separación de Emiliano Zapata y de Lázaro Cárdenas del municipio original de Terrenate se explica por el atraso y marginalidad de estas zonas que desde 1970 presenta el nivel de desarrollo más bajo, aunado a la fuerte centralización en el manejo de recursos fiscales para el desarrollo municipal. De manera concreta, esta fue la razón de la municipalización expresada por todos los municipios.

El escenario del cambio del número de municipios afectó no sólo a los del sur de la entidad por mayor desarrollo, algunos por marginalidad sino a todos por concentración de recursos fiscales y de decisiones políticas.

Es decir, no se trata sólo de un fenómeno localizado en el área de influencia de la ciudad de Puebla y su zona metropolitana, sino que es un fenómeno cuya localización se distribuyó en todo el estado (cuadro 1-3).

Uno de los factores políticos que más contribuyen al desarrollo municipal, aquel por el que los habitantes están en un contacto directo, se resuelve por la comunicación. Con ella se enfrentan y se resuelven los problemas de relación. En la comunidad, la democracia se convierte fuertemente en deliberativa y se consultan, discuten y enfrentan los problemas hasta límites que serían impensables y poco prácticos en otras escalas de la política. La comunidad en ese sentido tiene un gran ingrediente de democracia, evitando los efectos más nocivos de homogeneización y pérdida de interés e indiferencia por los asuntos públicos que se observan en otros niveles.

La democracia en la comunidad es deliberativa y desde ella se rescata la relación de la sociedad con el Estado. A partir de ello, en este estudio se pretende proponer un mecanismo que instrumentalmente permita elevar la eficacia política en las decisiones que acerca de su propio desarrollo toman las comunidades, mejorando la eficacia administrativa de las decisiones implementadas por el gobierno municipal, aumentando la capacidad de elección de alternativas de la población para aumentar el nivel de desarrollo de las comunidades y de sus habitantes y haciendo más racional el comportamiento de todos los actores políticos involucrados en el desarrollo municipal.

El capítulo hasta ahora es de carácter descriptivo (el capítulo 7 será de carácter estratégico, tratado por medio de la teoría de los juegos) para conocer las condiciones y algunos antecedentes en que se encuentran los nuevos municipios entre sí y respecto a las relaciones que guardan con los municipios a los que antes pertenecían, sus pretensiones actuales, tanto al interior como con los municipios de filiación anterior e incluso de sus juicios y sus probables efectos en el cambio con los menores costos hacia el desarrollo. El método de prueba es inductivo, no obstante que se ha supuesto deductivamente en la hipótesis principal del trabajo que los cambios en la integración territorial de Tlaxcala se derivan de nuevas condiciones externas e internas. Nos interesa mucho analizar la forma en que se asocian ciertas variables estratégicas en el juego del desarrollo, es decir, desde una condición a otra y sin cambios positivos o negativos.

Al final se ha propuesto un modelo para tratar las relaciones de los agentes políticos y sociales hacia el desarrollo, tanto de tipo cooperativo como no cooperativo. Se ha delineado un primer modelo de estrategia para el desarrollo municipal, el fortalecimiento del federalismo y la democracia.

### *Gobierno territorial*

En relación al desarrollo municipal y la descentralización y los aspectos que de esta última influyeron en la dinámica que culminó con el estatus de municipios integrantes y la forma que podrían articularse nuevas relaciones para el desarrollo regional y municipal, se preguntó a los funcionarios municipales si estarían dispuestos a firmar convenios con los municipios con que limitan geográficamente (incluyendo en ellos al municipio al cual pertenecían) en cuanto a la prestación de servicios públicos a la población. De los nuevos municipios integrantes, 14 afirmaron estar dispuestos a hacerlo (87.5%) y sólo 2 (12.5%) no lo harían (Emiliano Zapata y San Lucas Tecopilco)<sup>2</sup> (cuadro 2-3).

Los tipos de servicios públicos en que estarían dispuestos a firmar convenios (cuadro 2-3) serían en primer término seguridad pública (9 municipios); en 2º lugar drenaje y transporte (5 municipios); en 3º, los servicios públicos de salud, educación y recolección de basura (4 municipios); en el 4º, los de agua potable (3 municipios); en 5º lugar, apertura de calles y puentes en los municipios, comunicaciones, alumbrado y los servicios de riego agrícola (2 municipios); en 6º lugar los de transporte público, reforestación, mejoramiento ambiental, mercados, asesoría administrativa, conservación de zonas ecológicas, aprovechamiento de recursos naturales, asesoría laboral y de empleo, prestación de infraestructura, panteones<sup>3</sup> y red telefónica.

En términos específicos los convenios habrían de tener como aspectos de interés común los de límites territoriales en primer lugar (con tres municipios interesados); en 2º lugar los de coordinación de seguridad pública (con dos municipios interesados), y en 3º y en cada caso un municipio interesado de los servicios públicos relacionados con recursos financieros de los proyectos, participaciones fiscales, elaboración de expedientes técnicos, reglamentos municipales, medidas de eficiencia administrativa, buen servicio a los ciudadanos y habitantes, prevención y control, coordinación municipal, atención a intereses comunales, buen

de respeto mutuo municipal, coordinación municipal en el área de salud, coordinación eficaz para la prestación del transporte público (horarios de transporte), coordinación de vigilancia para la seguridad, creación de escuelas de nivel medio superior, aplicación eficaz del bando de policía y buen gobierno, mejoramiento para las vías de comunicación, prevención de enfermedades peligrosas, reciprocidad y apoyo mutuo de carácter general, asunción de compromisos mancomunados, mejorar la capacidad administrativa, uso común de infraestructura, seguridad pública, intercambio cultural, acuerdos en cuanto a servicios de panteones, coparticipación por accesibilidad a las redes de agua potable, mantenimiento de calles y accesos limitrofes a los municipios, compartir costos de mantenimiento de pozos, coordinación en procesos administrativos, mantenimiento de vías de comunicación, coordinación policiaca, aportación económica para prestación de servicios públicos comunes a las poblaciones de diferentes municipios, límites y acotamiento de los tiraderos de basura, control de niveles de contaminación, coordinación para la construcción de lagunas de oxidación, y respeto mutuo de autonomía.

Como puede verse, muchos son los aspectos que la nueva situación propone como material político a la prestación de los servicios públicos municipales para el desarrollo y plantean por su número y diferencias la necesidad de modelos para su tratamiento.

En general la información recabada nos daría pauta para que, fuera de las excepciones de los municipios que tienen una actitud renuente como antecedente de conflictos, tener materia de reflexión de trabajo político, en el presente y futuro. Los municipios emergentes, una vez superada la tensión política que implicó esa separación, estarían dispuestos a formar alianzas estratégicas de carácter regional.

Esta información se confirma y se complementa en términos de las modalidades políticas de las relaciones intermunicipales, pues 8 de los 16 municipios integrantes contestó que si al cuestionamiento acerca de si deberían existir instituciones que se hicieran cargo de los servicios públicos, más allá de los límites municipales, señalando cada uno de ellos una modalidad institucional: Ayometla sugirió que fuera por contrato y Tecopilco por convenios; Benito Juárez por mecanismos institucionales; San José Teacalco a través de un órgano auxiliar para coordinar el sistema estatal; Tetlahnocan con el objetivo de que garanticen el bienestar común; Texoloc, para la organización, que permita el apoyo necesario, recursos, orientación y capacitación; Xiloxotla, por

medios de concesiones, servicios de transporte, limpia y seguridad pública (cuadro 2-3).

El municipio de Lázaro Cárdenas propuso que las instituciones que se hicieran cargo de los servicios públicos municipales más allá de sus límites debiera ser una unión intermunicipal, o sea, de carácter regional.

La noción regional de las autoridades municipales y la conveniencia para las entidades de un nuevo estatus de municipios integrantes se confirmó, lo que ofrece una salida al problema de la dispersión municipal, al señalar 11 de ellos (68.75%) que estarían de acuerdo a formar una entidad regional o como se preguntó, si sería necesaria una entidad política entre el estado y el municipio. No obstante, un porcentaje alto (31.25%) y un número de municipios considerable (cinco municipios) no lo suponen así. Lo que haría necesario que se trataran los casos uno a uno.

Si dividimos a los municipios en cooperativos (dispuestos a participar en entidades regionales) y no cooperativos (los que aún mantienen reservas), con los primeros podrían emprenderse acciones conjuntas y orientar a los segundos a esta participación. Con esta estrategia (que nos acerca al desarrollo municipal a partir de la teoría de los juegos) las acciones del desarrollo de carácter cooperativo serían para los municipios de Ayomotla, Benito Juárez, Lázaro Cárdenas, Nopalucan, San José Teacalco, Santa Apolonia Teacalco, San Lucas Tecopilco, Tetlahuocan, Texoloc, Xiloxotla y Zacualpan y también cooperativos pero en otro sentido, los de Axocomanida, Emiliano Zapata, Huactamico, Quilehla y Tlatelulco.

Las formalidades de la cooperación para los 10 de los 11 primeros municipios (Nopalucan no contestó), fueron en dos sentidos, una de carácter sectorial interinstitucional (cuatro municipios: Ayomotla y Tetlahuocan en una cooperación de naturaleza económica, San José Teacalco en asesoría e intercambio, y Texoloc en funciones de carácter político-administrativo). Los otros seis municipios contestaron que las formalidades de la cooperación podrían ser de carácter regional o territorial y fueron: Benito Juárez, Lázaro Cárdenas, Santa Apolonia Teacalco, Tecopilco, Xiloxotla y Zacualpan. Éste último mencionó que la coordinación podría funcionar como cabildo a nivel regional, lo que nos parece una modalidad muy novedosa que pudiera aportar elementos para avanzar, en el caso de municipalidades muy pequeñas, un elemento político-administrativo de gobierno territorial.

Acercas del tipo de servicios públicos y número de municipios que sostienen opiniones consensadas en cuanto a la relación entre desarrollo municipal y descentralización se preguntó a los funcionarios municipales que servicios públicos se encuentran ahora y que en el territorio de este nuevo municipio bajo la jurisdicción anterior se encontraban descentralizados con recursos y funciones propias (cuadro 3-3).

En primer lugar estaba ya y aun se encuentra descentralizado el servicio de agua potable en 14 de los 16 municipios. En segundo lugar y en cuatro municipios el registro civil, los niveles básicos de salud y la seguridad pública. En tercer lugar, en tres municipios el servicio de drenaje y el del cobro al impuesto predial. En cuarto lugar, en dos municipios el alumbrado público; y en quinto, en un sólo municipio, los servicios públicos de pago de derechos y otorgamiento de licencias municipales, recolección de basura, coordinación con concesionarios del transporte público de personas (combis y microbuses), servicios culturales, alcantarillado, comités y patronatos, relaciones con autoridades ejidales, administración de justicia, organización de las fiestas patrias y patronales, obras públicas, participación en el manejo del Dif y Conatupo (como identificación no tanto administrativa sino de la función de abasto desde el Estado) y participación en el manejo de pozos de riego.

A reserva de relacionar el fenómeno de la emergencia de autonomía de las localidades, que culminó en el estatus de municipios para los 16 nuevos integrantes al estado de Tlaxcala por excesiva concentración municipal de servicios públicos en un contexto de fuerte tradición en su organización y manejo por la comunidad, es posible afirmar desde ahora que los que se fueron lo hicieron porque muchos de sus derechos (el manejo de algunos recursos y parte de los servicios) estaban conculcados por una administración municipal centralizada.<sup>6</sup>

La globalización y la debilidad del Estado-nación frente a la globalización no hicieron sino actualizar un conjunto de inconformidades existentes, combinadas con otras de carácter emergente y coyuntural. En ese contexto, aquí se intentará ofrecer un modelo de decisiones en el desarrollo político y la administración pública-municipal.

Los servicios públicos, que antes de la escisión se encontraban centralizados en el municipio al que se pertenecía o sólo se tenían marginalmente descentralizados algunas funciones en los que ahora son nuevos municipios,

fueron en primer lugar los del registro civil (en siete de 16 municipios), en 2° los del cobro de impuesto predial (en cinco municipios); en 3° los de seguridad pública, agua potable y alumbrado público (en cuatro municipios); en 4° los de ministerio público subalterno, educación, alcantarillado, salud y obras públicas (en tres municipios), y, finalmente, en dos municipios centralizados los de cobro de derechos por licencias municipales, recolección de basura, seguridad pública, cobro de impuestos y derechos, apoyos y subsidios, servicios de reclutamiento para el servicio militar, organización de comités municipales, decisiones sobre riego, decisiones sobre el transporte público de personas, decisiones sobre obras públicas (guarniciones y banquetas) y decisiones sobre vialidad.

Actualmente el gobierno estatal administra ciertos servicios públicos, de estos, en primer término aparecen los de carácter educativo (once de los municipios se refirieron a ellos); en 2° lugar, los de salud (con una mención de nueve municipios); en 3° lugar, los de electricidad y alumbrado público (mencionado por seis municipios); en 4° se centralizan (de acuerdo a los municipios) los de carreteras, los de teléfonos y los de obras públicas; finalmente, en 5° lugar aparecen centralizados (en opinión de un municipio) los de asistencia técnica a la agricultura, regularización de terrenos y predios, cobro de impuestos, agencias de correos, casetas telefónicas, drenaje, pavimentación, remodelación y restauración, bacheo, transporte y seguridad.

De estos servicios, las autoridades municipales a quienes se aplicó el cuestionario supusieron conveniencia en su descentralización para incrementar su eficiencia; en primer lugar los de educación (once municipios); en 2° a los de salud (ocho municipios); en 3° a los de alumbrado público y electricidad (dos municipios); y, en 4° rango los de la red telefónica, agua potable, vías de comunicación, y transporte. Como puede observarse desde el punto de vista de la teoría política y del desarrollo municipal sólo ciertos servicios deben descentralizarse y deberá obedecerse a un criterio de caso por caso en escala y magnitud municipales. En este sentido, se espera encontrar en la parte del modelo desde la Teoría de los Juegos, para esos 16 nuevos municipios, cuáles son los servicios públicos pertinentes a descentralizar y/o centralizar de acuerdo a los términos de eficiencia, eficacia y equidad.

La conveniencia expresada por los agentes de la administración municipal en términos de la eficiencia es que se mejorarían los servicios públicos si se descentralizan desde la administración municipal. En

primer lugar los servicios de agua potable y alumbrado público (cinco municipios); en 2° término los de educación, recolección de basura, registro civil y salud (dos municipios); y en 3°, los de ministerio público, seguridad pública, mercado, cobro de impuesto predial, apoyo de servicios jurídico-administrativo, teléfono y drenaje. Una de las interrogantes desde la escala de la demanda para la prestación de estos servicios es si será adecuado descentralizarlos un que se limite la capacidad de elección de la población para su acceso. Aunque ya se ha dicho antes, si se regionalizan por cooperación y coordinación municipal esta dificultad podría obviarse.

En términos de regresar servicios públicos descentralizados al ayuntamiento para su manejo centralizado en función de mayor eficacia, las autoridades municipales mencionadas que sería conveniente hacerlo con agua potable por los altos costos de la energía eléctrica para obtenerla (cuatro municipios), educación (con 3 municipios), registro civil, cobro del pago del impuesto predial, alumbrado público y salud (dos municipios) y con un municipio los de derechos por licencias municipales, seguridad pública, recolección de basura, participación y justicia, de tesorería, dirección de obras, control de catastro, transporte público, agua potable y comité de obras materiales. Pero sobre todas estas opiniones de centralización de servicios públicos al municipio previó la opinión en cinco municipios de que ningún servicio público debería centralizarse al ayuntamiento pues lo consideraban una reversión a los logros obtenidos desde la centralización aunque esto tuviera costos en tiempo a los grupos sociales y privados para administrarlos. En todo caso, la opinión fue que manejar los servicios públicos por sí mismos los mejoraban y hacían más eficientes.

Acercas de los servicios públicos sería conveniente centralizar desde la administración municipal a la administración estatal para su mayor eficacia, porque con ellos no se habían descentralizado los recursos para su manejo, fueron los de seguridad pública, agua potable, alumbrado público, educación y salud (cuatro municipios en cada caso); un municipio en cada caso sugirió que se regresaran a la administración del gobierno estatal los servicios públicos de pago de multas federales, pago de multas locales, mantenimiento de calles, pago de impuesto predial, pavimentación, realización de obras públicas en caminos rurales, puentes federales y agricultura. Un municipio sugirió que no se regresara ningún servicio ahora administrado por el municipio al gobierno estatal.

De los servicios públicos manejados centralizadamente por el municipio y que para mayor eficiencia deberá manejar el gobierno estatal, sea centralizada o descentralizadamente, seis municipios opinaron que ningún servicio se regresara al estado; tres que se regresarán por aspectos económicos, en tanto no se sufirga su prestación a la población, el de agua potable, salud y educación; dos municipios, los de ministerio público, registro civil, seguridad pública y alumbrado público; finalmente sólo en un municipio en cada caso, los de justicia local, alcantarillado, caminos rurales y pavimentación de calles.

En esta disputa por la administración de los servicios públicos entre el gobierno estatal, municipal y la sociedad civil, se preguntó a las autoridades municipales en qué funciones de los servicios públicos deberían celebrarse convenios directamente con el gobierno federal para hacerlos más eficaces. Las alternativas propuestas resultaron significativas más que por la calidad, por la cantidad de temas propuestos, los cuales hacen pensar sobre la significación que para los ayuntamientos tiene el gobierno federal sobre el gobierno del estado al que los municipios solicitan servicios públicos, obras o inversión que incluso deberían absorber ellos mismos con sus propios recursos, como el caso de los mantenimientos de ciertas obras y servicios ya mencionados. Puede suponerse que sobre las relaciones de ciudadanía con el Estado privan sus relaciones de extrema subordinación, manifiesta en la aplastante presencia del gobierno federal sobre los municipios ya que existe una falta de confianza en el gobierno estatal, verificándose con ello la centralización real opuesta al federalismo formal de competencias y jurisdicciones.

Los convenios con la jurisdicción federal que proponen los propios municipios para mayor efectividad son en primer término "obras diversas" (cuatro municipios), en 2º lugar educación y alumbrado público (seis municipios), en 3º, salud, drenaje y alcantarillado, teléfono y electrificación (dos municipios), finalmente, un municipio en cada caso propuso como contenido de los convenios con el gobierno federal que estos fueran aspectos generales de los servicios públicos de ampliación de carreteras, oficinas de correos, escuelas técnicas en agronomía, seguro social, Inonavit (vivienda), recolección de basuras, agua potable, mantenimiento de ríos, barrancos y canales de drenaje, pago de multas federales, explotación de recursos, maquinaria agrícola, mantenimiento del equipo de bombeo del agua potable, comunicaciones, agua para riego, caminos rurales, unidades deportivas, incendios, rastos y pav-

mentación de calles y banquetas. Es significativo en estos casos tanto el orden de las peticiones como la frecuencia con que se solicitan.

Es necesario hacer notar aquí, aun provisionalmente, que la mayor parte de estos nuevos municipios integrantes corresponden a bajos niveles de desarrollo y que sus peticiones y referentes de realización de obra pública se marcan como un síndrome político de su pobreza regional y de subordinación al centro.

En la investigación se ha supuesto que ciertas actividades, aquellas cuya escala y nivel pueden ser realizadas por la sociedad organizada en grupos, mejorarían las condiciones de desarrollo de la población: esto es, que el desarrollo participativo de la sociedad civil es complemento de las iniciativas y funciones del desarrollo desde el Estado. Así, se preguntó a los agentes políticos de los municipios integrantes cuáles funciones del servicio público han resultado adecuadas descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para mejorar su eficacia. Resultaron tal como se propone hipotéticamente que las de una menor escala, contra la suposición común y generalmente poco seria de un sector de participación social y aun política de que es posible sustituir al Estado por la "sociedad civil" sosteniendo una oposición y diferencia entre aquel y ésta, cuando en realidad el Estado no es sino la sociedad civil como sociedad política.

En este sentido ha resultado satisfactorio, en términos de eficacia administrativa, el manejo por los grupos sociales del servicio de agua potable (cinco municipios); en 2º lugar algunas funciones de la educación como el mantenimiento de los espacios educativos (cuatro municipios); en 3º, con dos municipios, las actividades culturales y el manejo de agua y alcantarillado. Finalmente, en un sólo municipio aparecen como eficientemente manejadas por grupos sociales ciertas funciones de los servicios públicos como adoquinamiento de calles, remodelación de calles, drenaje sanitario y pluvial, alumbrado público, guarniciones y banquetas, cuidado y organización de las fiestas patrias y patronales, transporte y obras diversas.

En términos de eficiencia, esto es, de una relación de costo-beneficio, rentabilidad, uso adecuado de recursos escasos, etcétera, ha resultado positivo el manejo de ciertas funciones de los servicios públicos tales como el manejo de servicios de agua potable y las funciones del servicio educativo que se mencionaron en el párrafo precedente (cuatro municipios); en 2º lugar los de alumbrado público (cobro a residentes)



en dos municipios; y en 3.º término con un municipio en cada caso y con funciones limitadas del servicio, los de adoquinamiento de calles, red de drenaje, servicios culturales, comités de riego y cuidado y organización de las fiestas patrias y patronales.

En términos de la equidad, su función y el mayor bienestar de la población, se confirma nuestro supuesto de la limitación a nivel de localidad de la capacidad de elección de la población de los servicios públicos para el desarrollo. El manejo de los servicios públicos o parte de ellos que mejoraron el bienestar de la población de manera más equitativa, fue en orden al número de municipios que los mencionó, los de agua potable y educación (en mantenimiento de planteles escolares), cuatro municipios; en pago de alumbrado público a dos municipios; y con sólo un municipio algunas funciones de los servicios de mantenimiento de la infraestructura (como el caso de educación), el drenaje, guarderías y banquetas, adoquinamiento, comités de riego, cuidado y organización de las fiestas patrias y patronales, cañetas telefónicas y servicios culturales.

Para el conjunto de municipios y estrategias acerca de los servicios públicos en que los municipios integrantes firmarian convenios con los municipios limítrofes, destacan los servicios públicos de seguridad pública con nueve municipios y 16.36% del total de municipios y servicios (cuadros 3-3 y 4-3), lo siguen en esta estrategia seis municipios en transporte (10.91%) y cinco en drenaje (9.09). Cuatro municipios de los 16 estarían dispuestos a firmar convenios sobre servicios públicos en educación, salud, recolección de basura y mejoramiento ambiental (7.27% de todos los municipios en todos los servicios).

Los aspectos básicos acerca de los servicios públicos sobre los cuales se firmarían estos convenios aparecen al pie del cuadro 3-3.

La descentralización de servicios públicos en los municipios integrantes hasta antes de la separación de esos municipios respecto a los que pertenecían fue en muchos casos un factor determinante en el proceso que completara una evolución desde agencias municipales, dependencias municipales auxiliares, hasta los nuevos municipios integrantes. En este proceso, la información nos permite suponer que el total de municipios, de todos los servicios públicos tuvieron un papel relevante sobre todo el de agua potable, descentralizada en 14 de los 16 municipios y en un porcentaje de 27.45%. Le siguieron en orden de importancia la seguridad pública, la educación, la salud y el registro civil (7.84%).

Debe hacerse notar que la descentralización de estos servicios no necesariamente debe terminar en la integración al estado de Tlaxcala de un nuevo municipio; esto sucede en las condiciones en que se ha dado la globalización, con debilidad del Estado. La tendencia de las comunidades hacia una separación de sus anteriores entidades políticas da como resultado no deseado una disminución de la capacidad de elección de las personas de los satisfactores del desarrollo. La lección de ello es que la globalización tiene que asumirse al mismo tiempo que se fortalece institucionalmente al Estado. La flexibilidad de la comunidad política en un marco normativo adecuado en un contexto de cambio económico y social radicales crea vacíos de poder y en términos del desarrollo, de ilusiones, que pueden ser en el mejor de los casos efímeras pero también experimentos peligrosos. No obstante, esto no ha sucedido en Tlaxcala por el fuerte peso que tiene la participación social.

Impactó también en el sentido de determinar el estatus de municipios integrantes la excesiva centralización de los servicios públicos. Se encontraban altamente centralizados en 7 de los 16 municipios, el cobro de impuesto predial, el registro civil (11.48%) y la seguridad pública (9.84%), todos ellos, fuentes de conflicto entre los habitantes de los municipios y sus cabeceras municipales —centralización con altos costos y cuya descentralización aporta beneficios políticos en términos de la relación Estado como sociedad civil y sociedad política como el conjunto de ciudadanos de esa sociedad. Fueron también importantes como reivindicación el manejo del agua potable y el alumbrado público; el primero cuyo manejo debe localizarse en el lugar del recurso y el segundo asociado y complementario a la seguridad pública (en ambos casos en 4 de los 16 municipios y en 6.56% estaba centralizado).

De los servicios públicos que se encuentran centralizados en el gobierno estatal y que ofrecerían ventajas administrativas asociadas a la eficacia si se descentralizan a los municipios, destacaron los de educación. En 11 municipios se consideró que este servicio público mejoraría si se administra municipalmente (25.58 y 44.00 del total de municipios y de servicios públicos que estaban centralizados y que sería ventajoso descentralizar). Más adelante se enfatizará en estas asociaciones mostradas por la correlación de centralización/descentralización en función de la eficiencia, eficacia y equidad de rangos con base en los cuadros del 3-3 al 4-3 y en función de los servicios públicos en particular que se manejan por el municipio, el estado y las organizaciones sociales (cuadro 5-3).

Otros servicios concentrados y que sería conveniente descentralizar son los de educación y salud en 9 y 8 municipios y con un 21.93 y 32.00%, respectivamente. Es conveniente destacar que debe abordarse con cuidado que funciones de los servicios se descentralizan. En ambos casos, ya se ha dicho, esto sería conveniente hasta el límite de conservación, reparación y mantenimiento de los edificios; más allá, el riesgo es limitar la capacidad de elección de las personas a serlas limitaciones a su desarrollo.<sup>9</sup>

No es una actitud paternalista suponer que la sociedad a nivel de comunidad, en este caso de los municipios integrantes que se estudian, sea incapaz de tomar sus decisiones pero sí que ciertas escalas de los servicios deben decidirse y concentrarse en las competencias estatales y federales. Esta aseración parece confirmarse por el hecho de que para ciertos servicios públicos centralizados en el estado los representantes de los municipios preferían que así continúen. Tal es el caso de la electricidad en que de 6 municipios que afirman estar centralizados, sólo 2 preferían su descentralización; y de carreteras y vías de comunicación y de teléfonos, en que de 2 y 4 sólo uno estimaría convenientemente dicha descentralización.

De los servicios centralizados en el gobierno municipal convenientes de descentralizar por su eficacia administrativa, destacan el agua potable y el alumbrado público con 5 de 16 municipios en cada caso y 30% del total de servicios públicos en el total de los municipios. De una manera marginal 2 municipios (8%) querían organizarse descentralizados a nivel municipal para el manejo de la educación, la salud, la recolección de basura, el registro civil y el ministerio público. Si bien en bajo rango (cuadro 6-3) este es un modelo de administración municipal que debería llamar la atención acerca de lo que piensa la sociedad.<sup>10</sup>

A la inversa, muy pocos municipios sugirieron centralizar la administración los servicios públicos descentralizados municipalmente para aumentar su eficacia: 3 en ningún caso, 4 en sólo un caso, 5 en dos casos y sólo en 5 municipios se supone que mejoraría la eficacia administrativa si los comités y patronatos dejan de manejar el agua potable (cuadros 3-3 y 4-3, respectivamente). La administración de los servicios públicos por grupos de la sociedad civil citados en los cuadros de referencia resulta conveniente de manejarse descentralizadamente.

De manera semejante, el número de municipios que querían regresar servicios a la administración estatal para un mejor manejo admini-

trativo es generalmente mayor que el caso anterior aunque con las mismas opiniones (4 de 16), en los casos de los servicios públicos de agua potable (por el costo de la energía eléctrica para el funcionamiento de pozos), seguridad pública, educación, salud, alumbrado público (también por su costo sobre todo de personal). En 5 municipios afirmaron que ningún servicio.

Este comportamiento nos da una pauta para un modelo de administración municipal frente a la situación que se describe y permite prever y evitar escomos, cuyo costo, se ha dicho puede limitar la capacidad de elección de las personas si a ello no se suman ámbitos de descentralización de manejo regional.

También en este tenor, sólo ciertos municipios opinaron que se ofrecerían ventajas, si siendo administrados centralizadamente por los municipios cambian a ser administrados centralizadamente a nivel estatal. Tales son los casos de agua potable, educación, salud y ministerio público en 3 de 16 municipios. En seguridad pública, alumbrado público y registro civil, 2 de 16 municipios; en recolección de basura, apertura de calles, alcantarillado y mantenimiento de vías de comunicación 1 de 16 municipios. Seis municipios supusieron que en ningún caso se mejoraría la administración del servicio.

En la administración municipal de los servicios públicos, se mantiene la opinión de que mejorarían su eficacia si se firman convenios directamente con el gobierno federal lo que implica pasar por alto al gobierno del estado desconociendo la jurisdicción que le marca el artículo 115 constitucional.

Los servicios en que de manera agregada se sugiere aplicar una estrategia de este tipo son obras públicas (7 municipios y 15.22% del total de los servicios públicos en el total de municipios); electrificación (5 municipios y 10.87% para cada uno); educación, servicios administrativos federales y pozos de riego (3 municipios y 6.52% por servicio); en salud y drenaje (2 municipios y 4.35% en cada caso); y en agua potable, recolección de basura, apertura de calles y banquetas, (un municipio y 2.17% por servicio respectivamente). El peso y las expectativas que en las comunidades tiene el gobierno de la República es lo suficientemente alto como para constituir un obstáculo al régimen federal y también un elemento centralizador que arroja el poder del gobierno local, limita la liberación de las energías y la capacidad de los grupos sociales para su desarrollo a nivel de comunidad.

Las organizaciones privadas y sociales son eficaces en el manejo de aspectos importantes de los servicios públicos. En cinco municipios ha resultado adecuado el manejo del agua potable y la educación (20.83% en cada caso); en tres (12.50%) el drenaje; en dos (8.33%) el alumbrado público, la apertura de calles y los servicios culturales; y en uno (4.16% en cada caso), el transporte, las fiestas patrias y patronales y las obras públicas.

Los datos empíricos recogidos son significativos para un modelo de políticas de desarrollo municipal, a partir de estrategias de descentralización a la sociedad civil, de aspectos ponderados de acuerdo a la capacidad de las organizaciones sociales y privadas para su manejo y administración y en función de un aumento de participación en los sistemas democráticos, un crear las clientelas de partidos políticos y el cabildeo y un generar la ausencia de responsabilidad del Estado de sus funciones como sociedad política.

En el mismo sentido son eficientes (como una relación entre medios y fines) en agua potable y educación, 4 de 16 municipios y en un 23.22% del total de servicios públicos. Más adelante, en la parte analítica y del modelado correlacionaremos los rangos de estos servicios públicos para fortalecer nuestra idea de un modelo de administración territorial descentralizada. En dos municipios (11.11%) son eficientes en alumbrado público; y un municipio (5.55%) en los servicios públicos de drenaje, apertura de calles, servicios culturales, fiestas patrias y patronales y comités de riego.

Finalmente, el manejo por organizaciones privadas y sociales de los servicios públicos conduce a una mayor equidad en los casos de los servicios de agua potable y educación (18.18% en cuatro municipios; en apertura de calles (13.04%), tres municipios; alumbrado público (9.09%), dos municipios; y en drenaje, servicios culturales, fiestas patrias y patronales y comités municipales de riego (5.55%), un municipio.

A reserva de confirmar en la parte analítica y del modelado la correlación en la eficacia, eficiencia y equidad en el manejo de servicios públicos por organizaciones privadas y sociales, es evidente si se consultan los cuadros 3-3, 4-3 y 5-3, que estas variables están fuertemente asociadas, lo que debería dejar de generar suspicacias acerca de la capacidad de la sociedad para su desarrollo y sobre la cual el gobierno ha creado un propio mito; uno de ellos muy importante para limitar el desarrollo democrático, el de negar la representación y legitimidad a organizaciones sociales intermedias que conocemos como sociedad civil.

*Modelo de centralización/descentralización de los servicios públicos desde y para el gobierno estatal, municipal y de organizaciones sociales para una mayor eficiencia, eficacia y equidad*

Se ha realizado un análisis de regresión a partir de la correlación de rangos entre algunas de las variables (de la I a la XIII) del cuadro 5-3 respecto al total de municipios y a los servicios públicos que ahí se han considerado. Tal método intenta destacar las asociaciones positivas y negativas entre los diferentes aspectos de la relación centralización-descentralización del manejo eficaz, eficiente y equitativo de los servicios públicos y confirmar muchas de las aseveraciones que se han anticipado en la parte descriptiva. Más adelante, en el capítulo 7, con esta información se han diseñado los modelos que superan tanto la descripción como el análisis, sintetizando las respuestas de forma estratégica por medio de la teoría de los juegos y ofreciendo una respuesta de todos los comportamientos.

En forma positiva se correlacionan con un alto coeficiente de determinación<sup>11</sup> (cuadro 6-3) las variables correspondientes a:

a) En forma simple: (I) servicios públicos que antes de la integración se encontraban descentralizados en los municipios integrantes y (VI) servicios públicos centralizados en el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas si se descentralizaran.

b) En forma múltiple: (VII) servicios públicos descentralizados en el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si se centralizan; (VIII) servicios públicos administrados descentralizadamente por el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si son administrados centralizadamente por el gobierno estatal; (IX) servicios públicos administrados centralizadamente por el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si son administrados centralizadamente por el gobierno estatal.

c) En forma múltiple (XI) servicios públicos y funciones en que ha resultado adecuado descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor eficacia, con (XII) servicios públicos y funciones en que ha resultado adecuado descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para mayor eficiencia y (XIII) servicios públicos y funciones

en que ha resultado adecuado descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor equidad.

En forma negativa se correlacionan con un alto coeficiente de determinación las variables correspondientes a:

a) En forma simple: (II) servicios públicos que antes de la integración se encontraban descentralizados en los municipios integrantes y (III) servicios públicos que antes de la integración se encontraban centralizados y,

b) En forma simple: (III) servicios públicos que antes de la integración se encontraban centralizados y (V) servicios públicos contratados en el gobierno estatal que ofrecían ventajas administrativas (eficacia) si se descentralizan al gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes.

Desde el punto de vista analítico la consideración conjunta de este serie de relaciones constituye, para los 16 municipios, un modelo de administración pública a partir de los conceptos centralización-descentralización desde y entre el municipio, el estado, y organizaciones privadas y sociales en función de la eficiencia, eficacia y equidad. El modelo permitiría superar problemas que pudieran generarse por fricciones entre los municipios integrantes y los municipios a los cuales pertenecían anteriormente como también un modelo para evitar nuevas escisiones. Desde este último punto de vista es un trabajo de carácter político y social de desarrollo municipal.

Como puede observarse, la descentralización a las organizaciones privadas y sociales de ciertos aspectos de los servicios públicos no incluyen aquellos que realmente transforman a la sociedad hacia mejores niveles de desarrollo. Para ello la política tiene que pasar por un mayor grado de democracia y en términos de relación con la sociedad, conceder a esta última el voto de confianza para que cada vez y con mayores recursos (descentralizados desde el Estado) pueda asumir estas funciones. La erradicación del paternalismo y la atonía social no podrán llevarse a cabo sólo con declaraciones ni siquiera con una actitud voluntarista de ambas partes de la relación entre la sociedad y el Estado, sino de un esfuerzo verdadero por construir una sociedad fuerte y participativa que forme a la vez un Estado fuerte como sociedad política capaz de dirigir el esfuerzo del desarrollo.

Una primera conclusión acerca de la hipótesis tratada es que los intereses de separación por autonomía y confianza regional están presentes en una mayor parte de los nuevos municipios. Surge la necesi-

dad de una organización institucional para coordinar las necesidades, inquietudes y afán de cooperación municipal, al mismo tiempo que debería impulsarse una organización de gobierno territorial de carácter regional.

En cuanto a la tensión centralización-descentralización de la administración municipal de los servicios públicos, la situación para cada municipio es particular a sus experiencias, recursos, capacidad administrativa y grado de recorrido en el proceso de transformación al estatus de municipio. En general, pesan sobre la racionalidad de centralizar-descentralizar algunos servicios para garantizar a la población la efectividad en la elección para el bienestar, las opciones de que de lo ganado nada se devuelve. Esto hace necesario el análisis siguiente: correlacionar algunas variables de la descentralización y centralización con la pobreza y marginalidad para saber qué se descentraliza y qué se centraliza, dejando de lado el lugar común y consecuencias tan negativas en muchas órdenes y aspectos (políticos, económicos, sociales y culturales) de que la descentralización sea buena en sí misma.

También hay que destacar que si se estuviera en la condición de recomendar una política para evitar una dispersión política a nivel municipal, se propondría atender en términos de estrategia aquellos servicios públicos que de manera directa han afectado la relación de los municipios integrantes con los municipios a que originalmente pertenecieron, a sus relaciones con el gobierno estatal y federal y a la relación con las organizaciones privadas y sociales, tomando como punto de partida la dicotomía centralización-descentralización y en función de la eficacia administrativa, la eficiencia económica y la equidad social. Para el caso de estudio, los cuadros del 1-3 al 5-3 nos ofrecen la información correspondiente en un intento por reobrar el proceso que concluyó con el nuevo estatus de municipios integrantes, en los capítulos 5 y 7 se lleva a cabo este trabajo.

En términos de política en situaciones de crisis como el que se estudia es urgente considerar las aspiraciones acerca del desarrollo social a partir de los servicios públicos.

La emergencia y proceso de remunicipalización que culminó en octubre de 1995 es apenas la punta de un iceberg de problemas y conflictos que a nivel local observamos en una perspectiva en el corto plazo. Podrían evitarse y solucionarse por el talento de los políticos. En este estudio se pretende aportar algunos datos en el caso referido.

considerando lo que los actores políticos y la sociedad civil esperan del Estado.

## Notas

<sup>1</sup> La región forma parte del área metropolitana de la ciudad de Puebla que en 1990 tenía 7 municipios de Tlaxcala (Santa Ana Chiautempan, Tlaxcala, San Pablo del Monte, Zacatlán, Papalotla de Xicohténcatl, Xicohténcatl, Matlacocho de José María Morelos) y 15 de Puebla (Puebla, Atlaco, San Martín Texmelucan, San Pedro Cholula, Tepic, Huejotzingo, San Andrés Cholula, Amozoc, Casamucanga, Comanapa, Orizatlán, Juan C. Bonilla, Texamocan, San Miguel Xicla y Casamichán).

<sup>2</sup> Podría esperarse que resueltos los problemas, las nuevas municipalidades salvarían sus diferencias con la nueva situación (equilibrio en términos de la teoría de los juegos) y legitimados en sus aspiraciones políticas, estuvieran dispuestos a estrategias cooperativas para salvar situaciones en que se han visto limitados por ese nuevo estado.

<sup>3</sup> Santa Apolonia Teacalco estaría en disposición de firmar convenios con el municipio anterior al que pertenecía (Nativitas) para seguir prestando el servicio a los familiares y deudos a cambio de que también a ellos se les permita acceder a los servicios de patronos de Nativitas. La número del convenio es, por sí sola, suficiente para señalar la importancia del conflicto.

<sup>4</sup> No obstante, no debemos suponer que la descentralización es buena en sí misma. Ciertos servicios públicos deben permanecer centralizados tanto en el municipio como en el estado y el gobierno federal. Deben descentralizarse, en todo caso, aquellos servicios cuya escala eficiente de operación coincide con su cercanía a los usuarios. Centralizar los servicios como los de educación (en su creación y mantenimiento de edificios escolares p.e.) y salud. Aunque en el caso que se estudia los que generan fricciones para la separación de los municipios fueron los de escala interregional. En general dada la especialización de los servicios públicos la descentralización puede generar limitaciones a la capacidad de elección de las personas. Más cierto es aun cuando se trata de descentralizar servicios de la escala de empleo, vivienda, nutrición, ingreso y producción. Sin embargo, la coordinación y cooperación intermunicipal y la constitución de regiones aun como efectos de la coordinación y cooperación pueden superar los problemas de escala de los servicios públicos.

<sup>5</sup> En el caso de la educación, el municipio de Santa Apolonia Teacalco

propone que el mismo municipio participe señalando ciertos temas a los programas educativos, en que se educara a los alumnos en los usos, costumbres y tecnologías del lugar, de actividades productivas, de procesos y en tiempos de la producción agrícola y de ciertos oficios.

<sup>6</sup> Un caso es el viejo esquema de poder en general y que el gobierno federal con más recursos y equipo determine que, para qué, para quién, cuándo y cuánto.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> La urgencia de descentralización de la educación y la salud por parte de las comunidades puede estar más asociada a la angustiosa falta de los mismos servicios que a la conveniencia de administrarlos aun con los limitados recursos municipales.

<sup>10</sup> Hemos supuesto en todo el ensayo la hipótesis de que las autoridades municipales legalmente constituidas en las nuevas municipalidades integran los grupos sociales y políticos que impusieron sus estrategias sobre los grupos sociales y políticos que anteriormente desentaban el poder y la administración municipal y que sus preferencias políticas son también sus preferencias como grupo social. Es en este nivel donde se puede ver como posible ese tipo ideal de democracia participativa donde el Estado es al mismo tiempo sociedad, esto es, el Estado como sociedad política.

<sup>11</sup> El coeficiente de determinación múltiple o R<sup>2</sup> entre las variables así como los estadísticas de las ecuaciones correspondientes aparecen en el cuadro 6.3.

CUADRO 1-3. Municipios integrantes de Tlaxcala del 8/VIII/95 al 7/X/95, municipios a los que pertenecieron y localidades que los constituyen

Municipios integrantes	Municipios a los que pertenecieron	Número de decreto* y fecha de integración	Poblaciones que los constituyen
Sta. Apolonia Teacalco	Nativitas	198.-8/VIII/95	Sta. Apolonia Teacalco
Sta. Cruz Quilehtla	Acuamantla	202.-11/VIII/95	Sta. Cruz Quilehtla y Ayomeyetitla
San Juan Huactzinco	Tepeyanco	201.-11/VIII/95	San Juan Huactzinco
Sta. Catarina Ayomehtla	Zacatelco	203.-15/VIII/95	Sta. Catarina Ayomehtla
Sta. Isabel Xiloxoxtla	Tepeyanco	204.-15/VIII/95	Sta. Isabel Xiloxoxtla
San José Teacalco	Tzompantepec	205.-18/VIII/95	San José Teacalco
San Francisco Tetlahuocan	Sta. Ana Chiautempan	206.-18/VIII/95	San Francisco Tetlahuocan
La Magdalena Tlaltelulco	Sta. Ana Chiautempan	207.-19/VIII/95	La Magdalena Tlaltelulco
San Damián Texoloc	Nativitas	215.-26/IX/95	San Damián Texoloc y colonia Agrícola Luis Echeverría
Emiliano Zapata	Terenate	216.-26/IX/95	Emiliano Zapata y colonia Gustavo Díaz Ordaz
Lázaro Cárdenas	Terenate	217.-26/IX/95	Lázaro Cárdenas
San Jerónimo Zacualpan	Tetlatlahuca	218.-26/IX/95	San Jerónimo Zacualpan
San Lucas Tecopilco	Xaltocan	219.-30/IX/95	San Lucas Tecopilco
Sta. Ana Nopalucan	Ixtacuixtla	220.-30/IX/95	Sta. Ana Nopalucan
San Lorenzo Axocomanitla	Zacatelco	221.-30/IX/95	San Lorenzo Axocomanitla
Benito Juárez	Sauctorum	224.-7/X/95	Benito Juárez

FUENTE: Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala (9/VIII/95, 11/VIII/95, 15/VIII/95, 18/VIII/95, 27/IX/95, 2/X/95, 9/X/95).  
 \*) Decretos del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

CUADRO 2-3: Alternativas de convenios intermunicipales, forma institucional de gobierno territorial regional y sectorial y tipo de elección por municipio integrante del 8/VIII/95 al 7/X/95

Municipio	Disposición a la firma de convenios intermunicipales		Elección de formas de gobierno territorial intermunicipal		Forma de gobierno territorial intermunicipal	Entidad política entre el estado y el municipio		Forma de la entidad política
	SÍ	NO	SÍ	NO		SÍ	NO	
Sta. Apolonia Teacalco	X			X		X		De gestión distrital
Sta. Cruz Quilehtla	X			X			X	
San Juan Huactzinco	X			X			X	
Sta. Catarina Ayomehtla	X		X		Por contrato	X		De naturaleza económica
Sta. Isabel Xiloxoxtla	X		X		Por concesiones de servicios públicos	X		Regional
San José Teacalco	X		X		Órgano auxiliar para coordinar el sistema estatal	X		Aesoría e intercambios
San Francisco Tetlahuocan	X		X		Órgano que garantiza el bienestar común	X		Económica
La Magdalena Tlaltelulco	X			X			X	
San Damián Texoloc	X		X		Organismo que brinda apoyo necesario, recursos orientación y capacitación	X		Político-administrativa
Emiliano Zapata		X		X			X	
Lázaro Cárdenas	X		X		Unión intermunicipal	X		Regional
San Jerónimo Zacualpan	X			X		X		Cabildo a nivel regional
San Lucas Tecopilco		X	X		Convenios	X		Territorial
Santa Ana Nopalucan	X			X		X		No contestó
San Lorenzo Axocomanitla	X			X			X	
Benito Juárez	X		X		Interinstitucional	X		Regional
	14	2	8	8		11	5	

FUENTE: Investigación directa.

CUADRO 3.3 *Formas de Municipios Integrados del 6/VIII/96 al 7/XI/95 en relación a las estrategias de centralización-descentralización de los servicios públicos municipales*

SERVICIOS PÚBLICOS*	Agua Potable	Seguridad Pública	Vivienda	Transporte	Educación	Salud
<b>ESTRATEGIAS</b>						
I. Servicios Públicos en que los municipios integran servicios esenciales con los municipios beneficiarios y aplican estrategias de los sistemas urbanos.**	3	4	1	6	2	4
II. Servicios Públicos que antes de la integración se centralizaban descentralizados en los municipios integrados.	11	4		1	1	8
III. Servicios Públicos que antes de la integración se centralizaban centralizados.	1	3	2	2	3	8
IV. Servicios Públicos que en los municipios integrados se centralizaban centralizados en el gobierno central.		1		1	11	4
V. Servicios Públicos centralizados en el gobierno central que descentralizan servicios administrativos (oficiales) a los municipios integrados.	7			1	11	4
VI. Servicios Públicos centralizados en el gobierno municipal de los mismos municipios integrados que descentralizan servicios administrativos (oficiales) a los municipios.	3	1			1	2
VII. Servicios Públicos descentralizados en el gobierno municipal de los mismos municipios integrados que descentralizan servicios administrativos (oficiales) a los municipios.	5	1		1	3	7

CUADRO 3.4 *Continuación. Formas de Municipios Integrados del 6/VIII/96 al 7/XI/95 en relación a las estrategias de centralización-descentralización de los servicios públicos municipales*

	Agua Potable	Seguridad Pública	Vivienda	Transporte	Educación	Salud
VIII. Servicios Públicos descentralizados descentralizados en los municipios integrados por el gobierno municipal de los mismos municipios que descentralizan servicios administrativos (oficiales) a los municipios beneficiarios por el gobierno central.	4	1			2	3
IX. Servicios Públicos administrativos centralizados por el gobierno municipal de los mismos municipios integrados que descentralizan servicios administrativos (oficiales) a los municipios beneficiarios por el gobierno central.	5	1			1	3
X. Servicios Públicos y Funciones en que descentralizan servicios esenciales directamente con el gobierno local para una mayor eficacia.	1	1	1		4	3
XI. Servicios Públicos y Funciones en que los municipios descentralizan a las organizaciones privadas y sociales para una mayor eficacia.	5		1		3	
XII. Servicios Públicos y Funciones en que los municipios descentralizan a las organizaciones privadas y sociales para una mayor eficacia.	4				4	
XIII. Servicios Públicos y Funciones de los Servicios Públicos que los municipios descentralizan a las organizaciones privadas y sociales para una mayor eficacia.	4				2	

CUADRO 3.3 (continuación) Número de Municipios integrantes del A/VIII/76 al I/X/76 en relación a los estratos de centralización-descentralización de los servicios públicos municipales

SERVICIOS PÚBLICOS*	Atender de Público	Directo	Administración de Base	Aperturas de Calles
<b>ESTRATEGIAS</b>				
I-Servicios Públicos en que los municipios integran, formulan conjuntamente con los municipios limitados y aquellos relevantes de los mismos servicios **	1	6	4	1
II-Servicios Públicos que antes de la integración municipal se centralizaban en los municipios integrantes	2	6	3	
III-Servicios Públicos que antes de la integración se centralizaban centralizados	4		2	1
IV-Servicios Públicos que en los municipios integrantes se centralizaban centralizados en el gobierno estatal	6	1		1
V-Servicios Públicos centralizados en el gobierno estatal que ofrecen servicios administrativos (eficacia) o se descentralizan al gobierno municipal de los municipios integrantes	3			
VI-Servicios Públicos centralizados en el gobierno municipal de los mismos municipios e integrantes que ofrecen servicios administrativos (eficacia) o se descentralizan	3	1	1	
VII-Servicios Públicos descentralizados en el gobierno municipal de los mismos municipios integrantes que ofrecen servicios administrativos (eficacia) o se centralizan	3		2	

101

CUADRO 3.4 (continuación) Número de Municipios integrantes del A/VIII/76 al I/X/76 en relación a los estratos de centralización-descentralización de los servicios públicos municipales

SERVICIOS PÚBLICOS*	Atender de Público	Directo	Administración de Base	Aperturas de Calles
VIII-Servicios Públicos administrados descentralizadamente por el gobierno municipal de los mismos municipios integrantes que ofrecen servicios administrativos (eficacia) o se descentralizan centralizadamente por el gobierno estatal	4			2
IX-Servicios Públicos administrados centralizadamente por el gobierno municipal de los mismos municipios integrantes que ofrecen servicios administrativos (eficacia) o son administrados centralizadamente por el gobierno estatal	3		1	1
X-Servicios Públicos y Funciones en que debieron haberse concertado directamente con el gobierno federal para una mayor eficacia	0	2	1	1
XI-Servicios Públicos y Funciones en que los municipios se abocan directamente a las organizaciones privadas y sociales para una mayor eficacia	1	1		2
XII-Servicios Públicos y Funciones en que los municipios se abocan directamente a las organizaciones privadas y sociales para una mayor eficacia	2	1		1
XIII-Servicios Públicos y Funciones de los Servicios Públicos que los municipios se abocan directamente a las organizaciones privadas y sociales para una mayor eficacia	2	1		1

111



CUADRO 3-3 (continuación) Número de Municipios Integrados del 8/VIII/95 al 31/X/95 en relación a las estrategias de centralización-descentralización de los servicios públicos municipales

SERVICIOS PÚBLICOS*		Regimen Civil	Cobro de Impuestos Propios	Desarrollo Municipal	Servicios Culturales
<b>ESTRATEGIAS</b>					
I.- Servicios Públicos en que los recursos integrados funcionan conjuntamente con los municipios limítrofes y aparecen referencias de los mismos servicios.**					
II.- Servicios Públicos que antes de la integración se encontraban descentralizados en los municipios integrantes.	4	3		1	1
III.- Servicios Públicos que antes de la integración se encontraban centralizados	1	1		2	
IV.- Servicios Públicos que en los municipios integrantes se encuentran centralizados en el gobierno estatal		1			
V.- Servicios Públicos centralizados en el gobierno estatal que ofrecen servicios administrativos judiciales y se descentralizan al gobierno municipal de los municipios integrantes					
VI.- Servicios Públicos centralizados en el gobierno municipal de los municipios integrantes que ofrecen servicios administrativos judiciales y se descentralizan	2	1			
VII.- Servicios Públicos descentralizados en el gobierno municipal de los municipios integrantes que ofrecen servicios administrativos judiciales y se centralizan	2	5		1	

132

CUADRO 3-3 (continuación) Número de Municipios Integrados del 8/VIII/95 al 31/X/95 en relación a las estrategias de centralización-descentralización de los servicios públicos municipales

	Regimen Civil	Cobro de Impuestos Propios	Desarrollo Municipal	Servicios Culturales
VIII.- Servicios Públicos administrativos descentralizados por el gobierno municipal de los municipios integrantes que ofrecen servicios administrativos judiciales y se administran centralizadamente por el gobierno estatal		1		
IX.- Servicios Públicos administrativos centralizados por el gobierno municipal de los municipios integrantes que ofrecen servicios administrativos judiciales y se administran centralizadamente por el gobierno estatal	2			
X.- Servicios Públicos y Funciones en que debieron existir centros descentralizados con el gobierno federal pero que son centros oficiales				
XI.- Servicios Públicos y Funciones en que se realizó el traslado descentralizado a los organismos privados y sociales pero que son centros oficiales				1
XII.- Servicios Públicos y Funciones en que se realizó el traslado descentralizado a los organismos privados y sociales pero que son centros oficiales				1
XIII.- Servicios Públicos y Funciones de los Servicios Públicos que se realizó el traslado descentralizado a los organismos privados y sociales pero que son centros oficiales				1

133

CUADRO 3-3 (continuación) Número de Municipios Integrantes del 8/VIII/95 al 7/X/95 en relación a las estrategias de centralización-descentralización de los servicios públicos municipales

SERVICIOS PÚBLICOS*	Alcantarillado	Fiestas Patrias y Patronales	Obras Públicas	Servicios Administrativos Federales	Pozos de Riego
<b>ESTRATEGIAS</b>					
I.-Servicios Públicos en que los municipios integrantes firmarían convenios con los municipios limítrofes y aspectos relevantes de los mismos servicios.**			2		2
II.-Servicios Públicos que antes de la integración se encontraban descentralizados en los municipios integrantes.	1	1	1	2	1
III.-Servicios Públicos que antes de la integración se encontraban centralizados.	3		3	2	2
IV.-Servicios Públicos que en los municipios integrantes se encuentran centralizados en el gobierno estatal.			2		2
V.-Servicios Públicos centralizados en el gobierno estatal que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si se descentralizan al gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes.					
VI.-Servicios Públicos centralizados en el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si se descentralizan.			1		
VII.-Servicios Públicos descentralizados en el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si se centralizan.			2		

134

CUADRO 3-3 (continuación) Número de Municipios Integrantes del 8/VIII/95 al 7/X/95 en relación a las estrategias de centralización-descentralización de los servicios públicos municipales

	Alcantarillado	Fiestas Patrias y Patronales	Obras Públicas	Servicios Administrativos Federales	Pozos de Riego
VIII.-Servicios Públicos administrados descentralizadamente por el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si son administrados centralizadamente por el gobierno estatal.	1			2	1
IX.-Servicios Públicos administrados centralizadamente por el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si son administrados centralizadamente por el gobierno estatal.					
X.-Servicios Públicos y Funciones en que deberían celebrarse convenios directamente con el gobierno federal para una mayor eficacia.					1
XI.-Servicios Públicos y Funciones en que ha resultado adecuado descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor eficacia.					
XII.-Servicios Públicos y Funciones en que ha resultado adecuado descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor eficiencia.					
XIII.-Servicios Públicos y Funciones de los Servicios Públicos que ha resultado adecuado descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor equidad.					

135

CUADRO 3-3 (continuación). Número de Municipios Integrantes del 8/VIII/95 al 7/X/95 en relación a las estrategias de centralización-descentralización de los servicios públicos municipales.

SERVICIOS PÚBLICOS*	Ministerio Público	Apoyos y Subsidios	Mejoramiento Ambiental	Comunicaciones
<b>ESTRATEGIAS</b>				
I.-Servicios Públicos en que los municipios integrantes firmarían convenios con los municipios limítrofes y aspectos relevantes de los mismos servicios.**	2		4	2
II.-Servicios Públicos que antes de la integración se encontraban descentralizados en los municipios integrantes.	1			
III.-Servicios Públicos que antes de la integración se encontraban centralizados.	3	2		
IV.-Servicios Públicos que en los municipios integrantes se encuentran centralizados en el gobierno estatal.				
V.-Servicios Públicos centralizados en el gobierno estatal que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si se descentralizan al gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes.				1
VI.-Servicios Públicos centralizados en el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecen ventajas administrativas (eficacia) si se descentralizan.	2			
VII.-Servicios Públicos descentralizados en el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si se centralizan.	1			

136

CUADRO 3-3 (continuación). Número de Municipios Integrantes del 8/VIII/95 al 7/X/95 en relación a las estrategias de centralización-descentralización de los servicios públicos municipales.

SERVICIOS PÚBLICOS*	Ministerio Público	Apoyos y Subsidios	Mejoramiento Ambiental	Comunicaciones
VIII.-Servicios Públicos administrados descentralizadamente por el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si son administrados centralizadamente por el gobierno estatal.				
IX.-Servicios Públicos administrados centralizadamente por el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si son administrados centralizadamente por el gobierno estatal.	3			
X.-Servicios Públicos y Funciones en que deberían celebrarse convenios directamente con el gobierno federal para una mayor eficacia.			2	2
XI.-Servicios Públicos y Funciones en que ha resultado adecuado descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor eficacia.				
XII.-Servicios Públicos y Funciones en que ha resultado adecuado descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor eficiencia.				
XIII.-Servicios Públicos y Funciones de los Servicios Públicos que ha resultado adecuado descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor equidad.				

137

CUADRO 3-1 (continuación) Número de Municipios Integrados del 8/VIII/95 al 7/IX/98 en relación a la estrategia de centralización-descentralización de los servicios públicos municipales

SERVICIOS PÚBLICOS*	Cuando Municipal	Carretera y Vía de Comunicación	Teléfono
<b>ESTRATEGIAS</b>			
I. Servicios Públicos en que los municipios integran brevemente conceptos con los municipios limítrofes y algunas actividades de los mismos servicios.**		5	1
II. Servicios Públicos que antes de la integración se encontraban descentralizados en los municipios integrados.	3		
III. Servicios Públicos que antes de la integración se encontraban centralizados.	2		
IV. Servicios Públicos que en los municipios integrados se encuentran centralizados en el gobierno central.		2	1
V. Servicios Públicos centralizados en el gobierno central que algunas veces administrativamente fueron o se descentralizan al gobierno municipal de los nuevos municipios integrados.		1	1
VI. Servicios Públicos centralizados en el gobierno municipal de los nuevos municipios integrados que algunas veces administrativamente fueron o se descentralizan.			2
VII. Servicios Públicos descentralizados en el gobierno municipal de los nuevos municipios integrados que algunas veces administrativamente fueron o se centralizan.			

650

CUADRO 3-3 (continuación) Número de Municipios Integrados del 8/VIII/95 al 7/IX/98 en relación a la estrategia de centralización-descentralización de los servicios públicos municipales

	Cuando Municipal	Carretera y Vía de Comunicación	Teléfono
VIII. Servicios Públicos administrados descentralizadamente por el gobierno municipal de los nuevos municipios integrados que algunas veces administrativamente fueron o se administraron centralizadamente por el gobierno central.		2	
IX. Servicios Públicos administrados centralizadamente por el gobierno municipal de los nuevos municipios integrados que algunas veces administrativamente fueron o se administraron centralizadamente por el gobierno central.		1	
X. Servicios Públicos y Funciones en que debieron colaborar conjuntamente con el gobierno central pero que nunca fueron.		1	1
XI. Servicios Públicos y Funciones en que se realizó de manera descentralizada a los organismos privados y sociales para una mejor oferta.			
XII. Servicios Públicos y Funciones en que se realizó de manera descentralizada a los organismos privados y sociales para una mejor oferta.	1		
XIII. Servicios Públicos y Funciones de los Servicios Públicos que se realizó de manera descentralizada a los organismos privados y sociales para una mejor oferta.		1	1

651

CUADRO 3-3 (continuación). Número de Municipios Integrantes del 8/VIII/95 al 7/X/95 en relación a las estrategias de centralización-descentralización de los servicios públicos municipales.

SERVICIOS PÚBLICOS*	Ninguno	No hay (no existe)
VII.-Servicios Públicos descentralizados en el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si se centralizan.	5	
VIII.-Servicios Públicos administrados descentralizadamente por el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si son administrados centralizadamente por el gobierno estatal.	4	
IX.-Servicios Públicos administrados centralizadamente por el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si son administrados centralizadamente por el gobierno estatal.	0	
X.-Servicios Públicos y Funciones en que deberían celebrarse convenios directamente con el gobierno federal para una mayor eficacia.		2
XI.-Servicios Públicos y Funciones en que ha resultado adecuado descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor eficacia.		3
XII.-Servicios Públicos y Funciones en que ha resultado adecuado descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor eficiencia.		4
XIII.-Servicios Públicos y Funciones de los Servicios Públicos que ha resultado adecuado descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor equidad.		

140

CUADRO 3-3 (conclusión). Número de Municipios Integrantes del 8/VIII/95 al 7/X/95 en relación a las estrategias de centralización-descentralización de los servicios públicos municipales

FUENTE: Investigación directa

\*Alumbrado Público. Incluye: electricidad

Apertura de Calles. Incluye: remodelación y restauración, bacheos, mantenimiento de calles, pavimentación, guarderías y banquetas

Cobro de Impuesto Predial. Incluye: cobro de impuestos, impuestos y derechos

Obras Públicas. Incluye: panteones, mercados, miraflores deportivos, rastro

Servicios Administrativos Federales. Incluye: DIF, CONASUPO, INFONAVIT, IMSS, reclutamiento y servicio militar, multas federales y fiscales

Pozos de Riego. Incluye: riego agrícola, asistencia técnica, regularización de terrenos y predios, maquinaria agrícola, mantenimiento de equipo de bombeo de agua potable, infraestructura

Ministerio Público. Incluye: asesoría en servicios jurídicos-administrativos, juez local, administración de justicia, asesoría administrativa, asesoría laboral

Comunicaciones. Incluye: correos y agencias de correos

Comités Municipales. Incluye: comités y autoridades ejidales

Carreteras y Vías de Comunicación. Incluye: puentes, caminos rurales, puentes federales, prestaciones de infraestructura, ampliación de carreteras

Teléfonos. Incluye: red telefónica y cívica telefónica

\*\*Recursos, expedientes técnicos, reglamentación, eficacia, buen servicio, prevención y control, coordinación intermunicipal, intereses comunes, respeto mutuo, coordinación, aplicación de reglamentos, mejoramiento de programas, prevención de actividades ilícitas, reciprocidad y servicio mancomunado, mejoramiento de la capacidad administrativa y de infraestructura, cooperación en la seguridad pública, intercambio cultural, reciprocidad en servicios de panteones, accesibilidad y cooperación en el uso de redes de agua potable, mantenimiento de calles y vías de comunicación, mantenimiento de pozos, determinación de límites territoriales, coordinación policarica, coordinación para el tratamiento de basura y contaminantes, respeto a la autonomía municipal.

141

CUADRO 4-3 Porcentajes de Municipios Integrantes del 8/VIII/95 al 7/X/95 en relación a las estrategias de centralización-descentralización de los servicios públicos municipales

SERVICIOS PÚBLICOS	Agua Potable	Seguridad Pública	Salud	Transporte	Educación
I.-Servicios Públicos en que los municipios integrantes firmarían convenios con los municipios limítrofes y aspectos relevantes de los mismos servicios.	5.45	16.36	1.82	10.91	7.27
II.-Servicios Públicos que antes de la integración se encontraban descentralizados en los municipios integrantes.	27.45	7.84		1.96	7.84
III.-Servicios Públicos que antes de la integración se encontraban centralizados.	6.56	9.84	3.28	3.28	4.92
IV.-Servicios Públicos que en los municipios integrantes se encuentran centralizados en el gobierno estatal.		2.33		2.33	25.58
V.-Servicios Públicos centralizados en el gobierno estatal que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si se descentralizan al gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes.	4			4	44
VI.-Servicios Públicos centralizados en el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si se descentralizan.	20	4			8
VII.-Servicios Públicos descentralizados en el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si se centralizan.	16.67	3.33		3.33	10

142

CUADRO 4-3 (continuación). Porcentajes de Municipios Integrantes del 8/VIII/95 al 7/X/95 en relación a las estrategias de centralización-descentralización de los servicios públicos municipales

VIII.-Servicios Públicos administrados descentralizadamente por el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si son administrados centralizadamente por el gobierno estatal.	12.12	12.12			12.12
IX.-Servicios Públicos administrados centralizadamente por el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si son administrados centralizadamente por el gobierno estatal.	10.71	7.14			10.71
X.-Servicios Públicos y Funciones en que deberían celebrarse convenios directamente con el gobierno federal para una mayor eficacia.	2.17	6.52		6.52	8.7
XI.-Servicios Públicos y Funciones en que ha resultado adecuado descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor eficiencia.	20.83			4.16	20.83
XII.-Servicios Públicos y Funciones en que ha resultado adecuado descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor eficiencia.	22.22				22.22
XIII.-Servicios Públicos y Funciones de los Servicios Públicos que ha resultado adecuado descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor equidad.	18.18				18.18

143

CUADRO 4-3 (continuación). Porcentajes de Municipios Integrantes del 8/VIII/95 al 7/X/95 en relación a las estrategias de centralización-descentralización de los servicios públicos municipales

SERVICIOS PÚBLICOS	Salud	Alumbrado Público	Drenaje	Recolección de Basura
I.-Servicios Públicos en que los municipios integrantes firmarían convenios con los municipios limítrofes y aspectos relevantes de los mismos servicios	7.27	1.82	9.09	7.27
II.-Servicios Públicos que antes de la integración se encontraban descentralizados en los municipios integrantes.	7.84	3.92	5.88	1.96
III.-Servicios Públicos que antes de la integración se encontraban centralizados.	4.92	6.56		3.28
IV.-Servicios Públicos que en los municipios integrantes se encuentran centralizados en el gobierno estatal.	20.93	13.95	2.33	
V.-Servicios Públicos centralizados en el gobierno estatal que ofrecerían ventajas administrativas (eficiencia) si se descentralizan al gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes.	12	8		
VI.-Servicios Públicos centralizados en el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas (eficiencia) si se descentralizan.	8	20	4	8
VII.-Servicios Públicos descentralizados en el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas (eficiencia) si se centralizan.	6.67	6.67		6.67

144

CUADRO 4-3 (continuación). Porcentajes de Municipios Integrantes del 8/VIII/95 al 7/X/95 en relación a las estrategias de centralización-descentralización de los servicios públicos municipales.

	Salud	Alumbrado Público	Drenaje	Recolección de Basura
VIII.-Servicios Públicos administrados descentralizadamente por el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas (eficiencia) si son administrados centralizadamente por el gobierno estatal.	12.12	12.12		
IX.-Servicios Públicos administrados centralizadamente por el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas (eficiencia) si son administrados centralizadamente por el gobierno estatal.	10.71	7.14		3.57
X.-Servicios Públicos y Funciones en que deberían celebrarse convenios directamente con el gobierno federal para una mayor eficiencia.	4.35	10.87	4.35	2.17
XI.-Servicios Públicos y Funciones en que ha resultado adecuado descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor eficiencia.		8.33	12.5	
XII.-Servicios Públicos y Funciones en que ha resultado adecuado descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor eficiencia.		11.11	5.55	
XIII.-Servicios Públicos y Funciones de los Servicios Públicos que ha resultado adecuado descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor equidad.		9.09	4.54	

145

CUADRO 4.3 (continuación) Servicios de Municipios Integrados del R/VIII/94 al 7/3/95 en relación a los esquemas de centralización-descentralización de los servicios públicos municipales

SERVICIOS PÚBLICOS	Apertura de Cobro	Regimen Civil	Cobro de Impuesto Predial	Licencia Municipal
<b>EDUCACION</b>				
I. Servicios Públicos en que los municipios integrados brindan servicios con los municipios limitados y operan solamente de los mismos centros	3.64			
II. Servicios Públicos que antes de la integración se encontraban descentralizados en los municipios integrados		2.44	3.09	1.96
III. Servicios Públicos que antes de la integración se encontraban centralizados	7.28	11.48	11.48	3.28
IV. Servicios Públicos que en los municipios integrados se encuentran centralizados en el gobierno central	6.98		2.75	
V. Servicios Públicos centralizados en el gobierno central que algunas veces administrativamente se encuentran descentralizados al gobierno municipal de los municipios integrados				
VI. Servicios Públicos centralizados en el gobierno municipal de los mismos municipios integrados que algunas veces administrativamente se encuentran descentralizados		6	8	
VII. Servicios Públicos descentralizados en el gobierno municipal de los mismos municipios integrados que algunas veces administrativamente se encuentran centralizados		NAT.	38	7.75

CUADRO 4.3 (continuación) Servicios de Municipios Integrados del R/VIII/94 al 7/3/95 en relación a los esquemas de centralización-descentralización de los servicios públicos municipales

	Apertura de Cobro	Regimen Civil	Cobro de Impuesto Predial	Licencia Municipal
VIII. Servicios Públicos administrados descentralizadamente por el gobierno municipal de los mismos municipios integrados que algunas veces administrativamente se encuentran centralizados por el gobierno central	8.06		1.05	
IX. Servicios Públicos administrados centralizadamente por el gobierno municipal de los mismos municipios integrados que algunas veces administrativamente se encuentran centralizados por el gobierno central	3.37	7.14		
X. Servicios Públicos y Funciones en que debían existir relaciones interdependientes con el gobierno limitado pero que no tienen tales	2.07			
XI. Servicios Públicos y Funciones en que los resultados administrativos se encuentran descentralizados a los organismos privados y sociales pero que no son tales	8.75			
XII. Servicios Públicos y Funciones en que los resultados administrativos se encuentran descentralizados a los organismos privados y sociales pero que no son tales	3.55			
XIII. Servicios Públicos y Funciones de los Servicios Públicos que los resultados administrativos se encuentran descentralizados a los organismos privados y sociales pero que no son tales	17.64			



CUADRO 4-3 (continuación). Porcentajes de Municipios Integrantes del 8/VIII/95 al 7/X/95 en relación a las estrategias de centralización-descentralización de los servicios públicos municipales.

SERVICIOS PÚBLICOS	Servicios Culturales	Alcantarillado	Fiestas Patrias y Patronales	Obras Públicas
<b>ESTRATEGIAS</b>				
I.-Servicios Públicos en que los municipios integrantes firmarían convenios con los municipios limítrofes y aspectos relevantes de los mismos servicios				3.64
II.-Servicios Públicos que antes de la integración se encontraban descentralizados en los municipios integrantes	1.96	1.96	1.96	1.96
III.-Servicios Públicos que antes de la integración se encontraban centralizados.		4.02		4.02
IV.-Servicios Públicos que en los municipios integrantes se encuentran centralizados en el gobierno estatal.				4.65
V.-Servicios Públicos centralizados en el gobierno estatal que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si se descentralizan al gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes.				4
VI.-Servicios Públicos centralizados en el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecen ventajas administrativas (eficacia) si se descentralizan.				6.67
VII.-Servicios Públicos descentralizados en el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecen ventajas administrativas (eficacia) si se centralizan.				

148

CUADRO 4-3 (continuación). Porcentajes de Municipios Integrantes del 8/VIII/95 al 7/X/95 en relación a las estrategias de centralización-descentralización de los servicios públicos municipales

	Servicios Culturales	Alcantarillado	Fiestas Patrias y Patronales	Obras Públicas
VIII.-Servicios Públicos administrados descentralizadamente por el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si son administrados centralizadamente por el gobierno estatal.				3.03
IX.-Servicios Públicos administrados centralizadamente por el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si son administrados centralizadamente por el gobierno estatal.		3.57		
X.-Servicios Públicos y Funciones en que deberían celebrarse convenios directamente con el gobierno federal para una mayor eficacia.				15.22
XI.-Servicios Públicos y Funciones en que ha resultado adecuado descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor eficacia.	8.33		4.16	4.16
XII.-Servicios Públicos y Funciones en que ha resultado adecuado descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor eficiencia.	5.55		5.55	
XIII.-Servicios Públicos y Funciones de los Servicios Públicos que ha resultado adecuado descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor equidad.	4.54		4.54	

149

CUADRO 4-3 (continuación). Porcentajes de Municipios Integrantes del 8/VIII/95 al 7/X/95 en relación a las estrategias de centralización-descentralización de los servicios públicos municipales

SERVICIOS PÚBLICOS	Servicios Administrativos Federales	Pozos de Riego	Ministerio Público	Apoyos y Subsidios
<b>ESTRATEGIAS</b>				
I.-Servicios Públicos en que los municipios integrantes firmarían convenios con los municipios limítrofes y aspectos relevantes de los mismos servicios.		3.64	3.64	
II.-Servicios Públicos que antes de la integración se encontraban descentralizados en los municipios integrantes.	3.92	1.96	1.96	
III.-Servicios Públicos que antes de la integración se encontraban centralizados.	3.28	3.28	4.92	3.28
IV.-Servicios Públicos que en los municipios integrantes se encuentran centralizados en el gobierno estatal.		4.65		
V.-Servicios Públicos centralizados en el gobierno estatal que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si se descentralizan al gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes.				
VI.-Servicios Públicos centralizados en el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecen ventajas administrativas (eficacia) si se descentralizan.			8	
VII.-Servicios Públicos descentralizados en el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si se centralizan.			3.33	

150

CUADRO 4-3 (continuación). Porcentajes de Municipios Integrantes del 8/VIII/95 al 7/X/95 en relación a las estrategias de centralización-descentralización de los servicios públicos municipales

SERVICIOS PÚBLICOS	Servicios Administrativos Federales	Pozos de Riego	Ministerio Público	Apoyos y Subsidios
VIII.-Servicios Públicos administrados descentralizadamente por el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si son administrados centralizadamente por el gobierno estatal.	6.06	3.03		
IX.-Servicios Públicos administrados centralizadamente por el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si son administrados centralizadamente por el gobierno estatal.			10.71	
X.-Servicios Públicos y Funciones en que deberían celebrarse convenios directamente con el gobierno federal para una mayor eficacia.	6.52	6.52		
XI.-Servicios Públicos y Funciones en que ha resultado adecuado descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor eficacia.				
XII.-Servicios Públicos y Funciones en que ha resultado adecuado descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor eficiencia.				
XIII.-Servicios Públicos y Funciones de los Servicios Públicos que ha resultado adecuado descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor equidad.				

151

CUADRO 4-3 (continuación). Porcentajes de Municipios Integrantes del 8/VIII/95 al 7/X/95 en relación a las estrategias de centralización-descentralización de los servicios públicos municipales

SERVICIOS PÚBLICOS	Mejoramiento Ambiental	Comunicaciones	Comités Municipales	Carreteras y Vías de Comunicación
<b>ESTRATEGIAS</b>				
I.-Servicios Públicos en que los municipios integrantes firmarían convenios con los municipios limítrofes y aspectos relevantes de los mismos servicios.	7.27	3.64		5.45
II.-Servicios Públicos que antes de la integración se encontraban descentralizados en los municipios integrantes.			3.92	
III.-Servicios Públicos que antes de la integración se encontraban centralizados.			3.28	
IV.-Servicios Públicos que en los municipios integrantes se encuentran centralizados en el gobierno estatal.		2.33		4.65
V.-Servicios Públicos centralizados en el gobierno estatal que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si se descentralizan al gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes.				4
VI.-Servicios Públicos centralizados en el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si se descentralizan.				
VII.-Servicios Públicos descentralizados en el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si se centralizan.				

152

CUADRO 4-3 (continuación). Porcentajes de Municipios Integrantes del 8/VIII/95 al 7/X/95 en relación a las estrategias de centralización-descentralización de los servicios públicos municipales

	Mejoramiento Ambiental	Comunicaciones	Comités Municipales	Carreteras y Vías de Comunicación
VIII.-Servicios Públicos administrados descentralizadamente por el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si son administrados centralizadamente por el gobierno estatal.				
IX.-Servicios Públicos administrados centralizadamente por el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si son administrados centralizadamente por el gobierno estatal.	4.35	4.35		3.57
X.-Servicios Públicos y Funciones en que deberían celebrarse convenios directamente con el gobierno federal para una mayor eficacia.				10.87
XI.-Servicios Públicos y Funciones en que ha resultado adecuado descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor eficacia.			5.55	
XII.-Servicios Públicos y Funciones en que ha resultado adecuado descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor eficiencia.				4.54
XIII.-Servicios Públicos y Funciones de los Servicios Públicos que ha resultado adecuado descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor equidad.				

153

CUADRO 4-3 (continuación). Porcentajes de Municipios Integrantes del 8/VIII/95 al 7/X/95 en relación a las estrategias de centralización-descentralización de los servicios públicos municipales.

SERVICIOS PÚBLICOS	Teléfonos	Ninguno	No hay (no existe)	TOTAL
<b>ESTRATEGIAS</b>				
I.-Servicios Públicos en que los municipios integrantes firmarían convenios con los municipios limítrofes y aspectos relevantes de los mismos servicios.	1.82			55
II.-Servicios Públicos que antes de la integración se encontraban descentralizados en los municipios integrantes.				51
III.-Servicios Públicos que antes de la integración se encontraban centralizados.				61
IV.-Servicios Públicos que en los municipios integrantes se encuentran centralizados en el gobierno estatal.	6.98			43
V.-Servicios Públicos centralizados en el gobierno estatal que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si se descentralizan al gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes.	4			25
VI.-Servicios Públicos centralizados en el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecen ventajas administrativas (eficacia) si se descentralizan.	4			25
VII.-Servicios Públicos descentralizados en el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si se centralizan.		16.67		80

154

CUADRO 4-3 (conclusión). Porcentajes de Municipios Integrantes del 8/VIII/95 al 7/X/95 en relación a las estrategias de centralización-descentralización de los servicios públicos municipales.

	Teléfonos	Ninguno	No hay (no existe)	TOTAL
VIII.-Servicios Públicos administrados descentralizadamente por el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si son administrados centralizadamente por el gobierno estatal.		12.12		33
IX.-Servicios Públicos administrados centralizadamente por el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si son administrados centralizadamente por el gobierno estatal.		21.43		28
X.-Servicios Públicos y Funciones en que deberían celebrarse convenios directamente con el gobierno federal para una mayor eficacia.	4.35			46
XI.-Servicios Públicos y Funciones en que ha resultado adecuado descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor eficacia.			8.33	24
XII.-Servicios Públicos y Funciones en que ha resultado adecuado descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor eficiencia.			16.66	18
XIII.-Servicios Públicos y Funciones de los Servicios Públicos que ha resultado adecuado descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor equidad.	4.54		18.18	22

Fuente: Con datos del cuadro 3-3.

155

ESTRATEGIAS	Agua Potable	Seguridad Pública	Vialidad	Transporte	Educación	Salud
I.-Servicios Públicos en que los municipios integrantes firmarían convenios con los municipios limítrofes y aspectos relevantes de los mismos servicios.	5°	1°	7°	2°	4°	4°
II.-Servicios Públicos que antes de la integración se encontraban descentralizados en los municipios integrantes.	1°	2°		5°	2°	2°
III.-Servicios Públicos que antes de la integración se encontraban centralizados.	3°	2°	5°	5°	4°	4°
IV.-Servicios Públicos que en los municipios integrantes se encuentran centralizados en el gobierno estatal.		6°		6°	1°	2°
V.-Servicios Públicos centralizados en el gobierno estatal que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si se descentralizan al gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes.	1°			4°	1°	2°
VI.-Servicios Públicos centralizados en el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecen ventajas administrativas (eficacia) si se descentralizan.	1°	4°			3°	3°
VII.-Servicios Públicos descentralizados en el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si se centralizan.	1°	5°		5°	3°	4°

CUADRO 5-3 (continuación). Rangos de Municipios Integrantes del Estado de Tlaxcala del 8/VIII/95 al 7/X/95 en relación a las estrategias de centralización-descentralización de los servicios públicos municipales

	Agua Potable	Seguridad Pública	Vialidad	Transporte	Educación	Salud
VIII.-Servicios Públicos administrados descentralizadamente por el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si son administrados centralizadamente por el gobierno estatal.	1°	1°			1°	1°
IX.-Servicios Públicos administrados centralizadamente por el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si son administrados centralizadamente por el gobierno estatal.	2°	3°			2°	2°
X.-Servicios Públicos y Funciones en que deberían celebrarse convenios directamente con el gobierno federal para una mayor eficacia.	6°	4°		4°	3°	5°
XI.-Servicios Públicos y Funciones en que ha resultado adecuado descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor eficacia.	1°			4°	1°	
XII.-Servicios Públicos y Funciones en que ha resultado adecuado descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor eficiencia.	1°				1°	
XIII.-Servicios Públicos y Funciones de los Servicios Públicos que ha resultado adecuado descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor equidad.	1°				1°	

CUADRO 5-3 (continuación). Rangos de Municipios Integrantes del Estado de Tlaxcala del 8/VIII/95 al 7/X/95 en relación a las estrategias de centralización-descentralización de los servicios públicos municipales

ESTRATEGIAS	SERVICIOS PUBLICOS				
	Alumbrado Público	Drenaje	Recolección de Basura	Apertura de Calles	Registro Civil
I.-Servicios Públicos en que los municipios integrantes firmarían convenios con los municipios limítrofes y aspectos relevantes de los mismos servicios.	2°	3°	4°	6°	
II.-Servicios Públicos que antes de la integración se encontraban descentralizados en los municipios integrantes.	4°	3°	5°		2°
III.-Servicios Públicos que antes de la integración se encontraban centralizados.	3°		5°	5°	1°
IV.-Servicios Públicos que en los municipios integrantes se encuentran centralizados en el gobierno estatal.	3°	6°		4°	
V.-Servicios Públicos centralizados en el gobierno estatal que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si se descentralizan al gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes.	3°				
VI.-Servicios Públicos centralizados en el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si se descentralizan.	1°	4°	3°		3°
VII.-Servicios Públicos descentralizados en el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si se centralizan.	4°		4°		4°

158

CUADRO 5-3 (continuación). Rangos de Municipios Integrantes del Estado de Tlaxcala del 8/VIII/95 al 7/X/95 en relación a las estrategias de centralización-descentralización de los servicios públicos municipales

	Alumbrado Público	Drenaje	Recolección de Basura	Apertura de Calles	Registro Civil
VIII.-Servicios Públicos administrados descentralizadamente por el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si son administrados centralizadamente por el gobierno estatal.	1°			2°	
IX.-Servicios Públicos administrados centralizadamente por el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si son administrados centralizadamente por el gobierno estatal.	3°		4°	4°	3°
X.-Servicios Públicos y Funciones en que deberían celebrarse convenios directamente con el gobierno federal para una mayor eficacia.	2°		5°	6°	
XI.-Servicios Públicos y Funciones en que ha resultado adecuado descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor eficacia.	3°		2°	3°	
XII.-Servicios Públicos y Funciones en que ha resultado adecuado descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor eficiencia.	3°		4°	4°	
XIII.-Servicios Públicos y Funciones de los Servicios Públicos que ha resultado adecuado descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor equidad.	3°		4°	2°	

159

CUADRO 5-3 (continuación). Rangos de Municipios Integrados del Estado de Tlaxcala del 8/VIII/95 al 3/X/95 en relación a la estrategia de consolidación-descentralización de los servicios públicos municipales

ESTRATEGIAS	Cobros de Impuestos	Licencias Municipales	Servicios Culturales	Alcaldía
I. Servicios Públicos en que los municipios integran servicios comunes con los municipios limítrofes y operan a favor de los mismos servicios	Prebil			
II. Servicios Públicos que antes de la integración se encontraban descentralizados en los municipios integrantes	3°	3°	3°	3°
III. Servicios Públicos que antes de la integración se encontraban centralizados	3°	3°		4°
IV. Servicios Públicos que en los municipios integran los se encuentran centralizados en el gobierno estatal	4°			
V. Servicios Públicos centralizados en el gobierno estatal que antes eran servicios administrativos federales y se descentralizan al gobierno municipal de los nuevos municipios integrados				
VI. Servicios Públicos centralizados en el gobierno municipal de los nuevos municipios integrados que ofrecen servicios administrativos federales y se descentralizan	4°			
VII. Servicios Públicos descentralizados en el gobierno municipal de los nuevos municipios integrados que ofrecen servicios administrativos federales y se centralizan	3°	3°		

100

CUADRO 5-3 (continuación). Rangos de Municipios Integrados del Estado de Tlaxcala del 8/VIII/95 al 3/X/95 en relación a la estrategia de consolidación-descentralización de los servicios públicos municipales

	Cobros de Impuestos	Licencias Municipales	Servicios Culturales	Alcaldía
VIII. Servicios Públicos administrativos descentralizados por el gobierno municipal de los nuevos municipios integrados que ofrecen servicios administrativos federales y son administrados centralizadamente por el gobierno estatal	Prebil			
IX. Servicios Públicos administrados centralizadamente por el gobierno municipal de los nuevos municipios integrados que ofrecen servicios administrativos federales y son administrados centralizadamente por el gobierno estatal	3°			
X. Servicios Públicos y Funciones en que el gobierno centraliza servicios descentralizados con el gobierno federal para una mayor eficiencia				
XI. Servicios Públicos y Funciones en que se establece oficialmente descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor eficiencia			3°	
XII. Servicios Públicos y Funciones en que se establece oficialmente descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor eficiencia			4°	
XIII. Servicios Públicos y Funciones de los Servicios Públicos que se establece oficialmente descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor eficiencia			4°	

101

CUADRO 3-3 (continuación) Rangos de Municipios integrantes del Estado de Tlaxcala del 8/VII/95 al 7/X/95 en relación a las estrategias de centralización-descentralización de los servicios públicos municipales

ESTRATEGIAS	Fuerza Pública y Bomberos	Obras Públicas	Servicios Administrativos Federales	Rango de Rangos
I.-Servicios Públicos en que los municipios integran funciones conjuntamente con los municipios vecinos y aspectos administrativos de los mismos servicios		1		1
II.-Servicios Públicos que antes de la integración se centralizaban descentralizando en los municipios integrantes	2	2	1	2
III.-Servicios Públicos que antes de la integración se centralizaban centralizando		1	1	3
IV.-Servicios Públicos que en los municipios integrantes se centralizaban centralizando en el gobierno estatal		2		3
V.-Servicios Públicos centralizados en el gobierno estatal que ofrecían servicios administrativos (eficiencia) o se descentralizan al gobierno municipal de los municipios integrantes		2		3
VI.-Servicios Públicos centralizados en el gobierno municipal de los municipios integrantes que ofrecen servicios administrativos (eficiencia) o se descentralizan		1		4
VII.-Servicios Públicos descentralizados en el gobierno municipal de los municipios integrantes que ofrecen servicios administrativos (eficiencia) o se centralizan		1		4

CUADRO 3-3 (continuación) Rangos de Municipios integrantes del Estado de Tlaxcala del 8/VII/95 al 7/X/95 en relación a las estrategias de centralización-descentralización de los servicios públicos municipales

	Fuerza Pública y Bomberos	Obras Públicas	Servicios Administrativos Federales	Rango de Rangos
VIII.-Servicios Públicos administrados descentralizadamente por el gobierno municipal de los municipios integrantes que ofrecen servicios administrativos (eficiencia) o son administrados centralizadamente por el gobierno estatal		2	2	3
IX.-Servicios Públicos administrados centralizadamente por el gobierno municipal de los municipios integrantes que ofrecen servicios administrativos (eficiencia) o son administrados centralizadamente por el gobierno estatal		1		4
X.-Servicios Públicos y Funciones en que se debería centralizar descentralizando con el gobierno federal para una mayor eficiencia		1	1	4
XI.-Servicios Públicos y Funciones en que se debería descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor eficiencia	1	1		4
XII.-Servicios Públicos y Funciones en que se debería descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor eficiencia	1			4
XIII.-Servicios Públicos y Funciones de los Servicios Públicos que se debería descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor eficiencia	1			4



CUADRO 5-3 (continuación). Rangos de Municipios Integrantes del Estado de Tlaxcala del 8/VIII/95 al 7/X/95 en relación a las estrategias de centralización-descentralización de los servicios públicos municipales

ESTRATEGIAS	SERVICIOS PÚBLICOS	Ministerio Público	Apoyos y Subsidios	Mejoramiento Ambiental	Comunicaciones
I.-Servicios Públicos en que los municipios integrantes firmarían convenios con los municipios limítrofes y aspectos relevantes de los mismos servicios.		6°		4°	6°
II.-Servicios Públicos que antes de la integración se encontraban descentralizados en los municipios integrantes.		5°			
III.-Servicios Públicos que antes de la integración se encontraban centralizados.		4°	5°		
IV.-Servicios Públicos que en los municipios integrantes se encuentran centralizados en el gobierno estatal.					6°
V.-Servicios Públicos centralizados en el gobierno estatal que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si se descentralizan al gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes.					
VI.-Servicios Públicos centralizados en el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si se descentralizan.		3°			
VII.-Servicios Públicos descentralizados en el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si se centralizan.		4°			

164

CUADRO 5-3 (continuación). Rangos de Municipios Integrantes del Estado de Tlaxcala del 8/VIII/95 al 7/X/95 en relación a las estrategias de centralización-descentralización de los servicios públicos municipales

VIII.-Servicios Públicos administrados descentralizadamente por el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si son administrados centralizadamente por el gobierno estatal.	Ministerio Público		Apoyos y Subsidios	Mejoramiento Ambiental	Comunicaciones
IX.-Servicios Públicos administrados centralizadamente por el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si son administrados centralizadamente por el gobierno estatal.		2°			
X.-Servicios Públicos y Funciones en que deberían celebrarse convenios directamente con el gobierno federal para una mayor eficacia.				5°	5°
XI.-Servicios Públicos y Funciones en que ha resultado adecuado descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor eficacia.					
XII.-Servicios Públicos y Funciones en que ha resultado adecuado descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor eficiencia.					
XIII.-Servicios Públicos y Funciones de los Servicios Públicos que ha resultado adecuado descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor equidad.					

165

CUADRO 5-3 (continuación). Rangos de Municipios Integrantes del Estado de Tlaxcala del 8/VIII/95 al 7/X/95 en relación a las estrategias de centralización-descentralización de los servicios públicos municipales

ESTRATEGIAS	SERVICIOS PÚBLICOS	Comités Municipales	Carreteras y Vías de Comunicación	Teléfonos	Ninguno	No hay (no existen)	TOTAL
I.-Servicios Públicos en que los municipios integrantes firmarían convenios con los municipios limítrofes y aspectos relevantes de los mismos servicios.		5°	5°	7°			
II.-Servicios Públicos que antes de la integración se encontraban descentralizados en los municipios integrantes							
III.-Servicios Públicos que antes de la integración se encontraban centralizados.							
IV.-Servicios Públicos que en los municipios integrantes se encuentran centralizados en el gobierno estatal.		5°	5°	4°			
V.-Servicios Públicos centralizados en el gobierno estatal que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si se descentralizan al gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes.		4°	4°	4°			
VI.-Servicios Públicos centralizados en el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si se descentralizan.				4°			
VII.-Servicios Públicos descentralizados en el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si se centralizan.					1°		

166

CUADRO 5-3 (conclusión). Rangos de Municipios Integrantes del Estado de Tlaxcala del 8/VIII/95 al 7/X/95 en relación a las estrategias de centralización-descentralización de los servicios públicos municipales

	Comités Municipales	Carreteras y Vías de Comunicación	Teléfonos	Ninguno	No hay (no existen)	TOTAL
VIII.-Servicios Públicos administrados descentralizadamente por el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si son administrados centralizadamente por el gobierno estatal.		2°		1°		
IX.-Servicios Públicos administrados centralizadamente por el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si son administrados centralizadamente por el gobierno estatal.		4°		1°		
X.-Servicios Públicos y Funciones en que deberían celebrarse convenios directamente con el gobierno federal para una mayor eficacia.		2°	5°	6°		
XI.-Servicios Públicos y Funciones en que ha resultado adecuado descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor eficacia.					4°	
XII.-Servicios Públicos y Funciones en que ha resultado adecuado descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor eficiencia.	4°			3°	2°	
XIII.-Servicios Públicos y Funciones de los Servicios Públicos que ha resultado adecuado descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor equidad.	4°	4°	4°	4°	1°	

FUENTE: Con datos del cuadro 3-3.

167

CUADRO 6-3. Análisis de Regresión Lineal por rangos de Spearman y con datos no transformados entre estrategias alternativas de los municipios integrantes de aparatos-título de 1995

	Estadísticas		
	A	B	C
<b>X</b>			
II. Servicios Públicos que antes de la integración se encontraban descentralizados en los municipios integrantes.	*1.5506	0.5004	0.3855 (1)
VII. Servicios públicos descentralizados en el gobierno municipal de los municipios integrantes que ofrecen ventajas administrativas (eficacia) si se centralizan.	**4.7940	0.1085	0.1085
VIII. Servicios Públicos descentralizados en el gobierno municipal de los municipios integrantes que ofrecen ventajas administrativas (eficacia) si se centralizan.	*1.1838	0.1008	0.0251 (2)
VIII. Servicios Públicos descentralizados en el gobierno municipal de los municipios integrantes que ofrecen ventajas administrativas (eficacia) si se centralizan.	**8.4343	0.1378	0.0243
VIII. Servicios Públicos descentralizados en el gobierno municipal de los municipios integrantes que ofrecen ventajas administrativas (eficacia) si se centralizan.	*1.0555	0.4166	0.4463 (3)
VIII. Servicios Públicos descentralizados en el gobierno municipal de los municipios integrantes que ofrecen ventajas administrativas (eficacia) si se centralizan.	**6.6172	0.2201	0.1437
VIII. Servicios Públicos descentralizados en el gobierno municipal de los municipios integrantes que ofrecen ventajas administrativas (eficacia) si se centralizan.	*1.1139	0.6708	0.3451 (4)
XI. Servicios Públicos y Funciones que han resultado adecuados descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor eficacia.	**0.7158	0.9677	0.634
XI. Servicios Públicos y Funciones que han resultado adecuados descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor eficacia.	*1.3837	0.4556	0.1464 (5)
XI. Servicios Públicos y Funciones que han resultado adecuados descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor eficacia.	**4.1661	0.6333	0.3729
<b>Y</b>			
III. Servicios Públicos que antes de la integración se encontraban descentralizados			
VIII. Servicios Públicos descentralizados en el gobierno municipal de los municipios integrantes que ofrecen ventajas administrativas (eficacia) si se centralizan.			
IX. Servicios Públicos descentralizados en el gobierno municipal de los municipios integrantes que ofrecen ventajas administrativas (eficacia) si se centralizan.			
XII. Servicios Públicos y Funciones que han resultado adecuados descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor eficacia.			
XIII. Servicios Públicos y Funciones que han resultado adecuados descentralizar a las organizaciones privadas y sociales para una mayor eficacia.			

Fuente: Investigación directa

- (1) 16-23 Servicios públicos  
 (2) 8-28 Servicios públicos  
 (3) 6-23 Servicios públicos  
 (4) 8-23 Servicios públicos  
 (5) 8-23 Servicios públicos

\*Correlación de rangos de Spearman  
 \*\*Correlación con datos no transformados

El modelo de regresión lineal es:

$X = a + by$

Donde:

X: variable dependiente

Y: variable independiente

A: interceptación

b: pendiente

R<sup>2</sup>: coeficiente de determinados

## Capítulo 4

### Autonomía y servicios públicos en el proceso de constitución municipal en Tlaxcala (1995)

#### *Autonomía, federalismo y reconstrucción del Estado*

La autonomía es, a través de la federación política y descentralización democrática, una reivindicación y control del poder por el poder. El poder económico y la construcción desde este poder, de una práctica formada por intereses, cultura y valores, deja la esfera política para transformarse en economía y la economía en poder. Ésa es la fuerza desintegradora de la globalización económico-financiera sobre el Estado moderno.

Para evitarlo debe considerarse legítima la representación de los intereses particulares pero también con la reserva de no caer en la fuerza de reacción nostálgica y réplica comunitaria de carácter parroquial. En este sentido, la lucha de los pueblos indios, y también de los no indios, ambas legítimas, podrían construirse desde la representación inmediata de los intereses, sin el tutelaje que implica para todos —indios y no— el Estado central usado y la noción de soberanía que niega la existencia de los intereses particulares que contribuyen a darle forma.

La autonomía implica reconocimiento de interés y capacidades para alcanzarlos; autogobernarse sobre el aparato centralista autoritario-burocrático de los estados con la estructura piramidal y vertical como idea de soberanía y que Nietzsche llamó los monstruos fríos.<sup>1</sup>

La idea federal hacia la autonomía está permitiendo en una buena parte del mundo aquella orientación que cambia desde la concepción política occidental, que nos incluye y a veces arrastra a nuestras nacionalidades como son nuestras etnias, y a la vez se realimenta de los movimien-

tos de éstas. La idea federal "consiste en reconocer la personalidad de las diversas regiones (...) con una autonomía convergente (...) El federalismo es autonomía en los sistemas que se integran de manera *conflictual*. El federalismo combina solidaridad y competición. No es un jardín de niños donde jugamos todos en una felicidad perfecta".<sup>2</sup> En general la autonomía territorial y regional que se ha logrado, cualquier que sea el grado de ella, ha sido resultado de luchas.<sup>3</sup>

Es un mito la idea de un Estado concentrador y centralizador de decisiones que reparte recursos y lo hace racionalmente. Este modelo no funciona más, no corresponde a la cultura de las personas y no tiene sentido; es cuando menos, el Estado del despilfarro, la ineficiencia y la improductividad. Pero tampoco es ni puede ser un problema que pueda ser reducido por la globalidad del mercado capitalista a la pulverización económica del mercado. No es lo que el *reaganismo* (dudosamente Reagan) contestó a la pregunta del problema de la economía, respondiendo que: "el Estado es el problema". La respuesta para Cassari, "es la de un federalismo combinado que reconozca la capacidad de autogobierno y autodeterminación de cada región y proporcione la capacidad de intercambio".<sup>4</sup> Los bloques económicos, forma de la globalidad financiera y económica como el TLC, pondrán a prueba la existencia del Estado moderno, tanto el que en las naciones desarrolladas se ha completado, como el Estado formal y un tanto ausente como el de México. Su salvación, está paradójicamente, en las autonomías territoriales que combate.

La única manera posible hacia la modernidad y postmodernidad para los países subdesarrollados es por ahora la autonomía. Sobre la soberanía que preconizó la homogeneidad de la modernidad, la autonomía permite las heterogeneidades y heteronomías; frente al tiempo racional que privilegió la modernidad, la autonomía sostiene una temporalización del espacio. En la autonomía puede enfatizarse sobre el espacio, que a pesar de parecer diluirse en el tiempo, en la autonomía adquiere más importancia para articularse al capitalismo tardío de la postmodernidad. Es desde la territorialidad que puede construirse esa epistemología de la geografía cognitiva para insertarse y estar en el espacio con los otros que son diferentes.

En la globalidad, la soberanía ha abierto espacios a la autonomía a partir de la comunidad, ésta entendida como territorialidad con todas sus implicaciones políticas; el municipio, la comunidad, la lo-

calidad, es ahora la base de la postmodernidad, las heteronomías y las diferencias.

Es un hecho observable que la globalidad ha aumentado la importancia de la comunidad, que en la negociación de la soberanía por un mundo que supera las estrecheces de la nacionalidad se acentúa la oportunidad de la autonomía que sustituye esos espacios vacíos, que incluso es una afinación y sofisticación de las estrategias del capitalismo para imponer su homogeneidad económica. Con estos elementos aparentemente contradictorios se generan las condiciones de resistencia con que se proveen las comunidades para salvar sus propios liberalismos<sup>5</sup> que les han permitido, como en México, acceder a ciertos niveles de bienestar.

Es en este contexto que en México, en 1994, se manifiesta centralmente en Chiapas un movimiento que se va construyendo desde demandas aisladas y poco articuladas en una consistente orientación hacia la autonomía, hasta constituir de facto municipios y regiones autónomas y someter al Estado nacional a negociaciones y compromisos de reforma constitucional que aun limitadas y contrarias al espíritu de las demandas originales, se encuentran en debate en el Congreso de la Unión.

En el estado de Tlaxcala sucedió un movimiento similar. De agosto a octubre de 1995, se constituyeron 16 municipios adicionales a los 44 existentes. Vale decir que la normatividad para la constitución en cuanto al tamaño de los nuevos municipios fue rebasada por las demandas de la población, que en este caso reivindicó derechos casi específicos de la comunidad en sentido restringido, pues sólo tres de los nuevos municipios tienen dos localidades e incluso algunos de ellos forman parte de núcleos de población urbana, por lo que sus límites se constituyen por calles y bloques de la cabecera municipal a la que pertenecían.

También como en el caso del EZLN en Chiapas y otros esfuerzos de autonomía en México en los últimos años, se han dado los fenómenos políticos de la creación, con fuerte oposición de los municipios en Veracruz en 1988 y 2001; la emergencia de la autonomía en el estado de México y Puebla en 1999; los movimientos autonómicos en Oaxaca y Guerrero; y la inquietud en Tlaxcala en 1998 de un mayor interés de ciertas localidades para constituirse en nuevos municipios.

En Tlaxcala en 1995, se presentó un movimiento que en algunos municipios mostró tintes violentos, resuelto en términos de soberanía, al reconocerles estatus de integración al Estado bajo la normatividad

constitucional. Pero para la población de esos municipios fue un movimiento de emergencia y, de acuerdo a su imaginario social, dirigido hacia formas claramente de autonomía municipal, en donde se reivindican sus derechos a elegir las formas de justicia y gobernabilidad, como nuevas relaciones de la comunidad con el Estado, en cuanto a las decisiones sobre recursos fiscales y su disponibilidad en servicios públicos y obras, formas de organización económica y social, costumbres y religión y pertenencia a partidos políticos.

Se ha mencionado que aun sin la intensidad de Chiapas también en Tlaxcala, para alcanzar esa autonomía relativa de la que ahora gozan los nuevos municipios, tuvieron que desplegarse estrategias de resistencia para la construcción de posiciones de poder y rebeldía para alcanzar sus fines. Aun los nuevos municipios transitan con todas las dificultades que imponen la disminución de la capacidad de elección de bienes y servicios para el bienestar por los problemas de escala, rango y umbral de los servicios públicos, pero en su imaginario social tienen la perspectiva de construir las nuevas instituciones regionales, que les permitan compensar bajo mejores condiciones de libertad y democracia el sometimiento a las viejas estructuras del centralismo. ¿Qué tanto puede la población de estos municipios alcanzar sus metas en términos de sus aspiraciones y propuestas? Es difícil de prever, sin embargo, es innegable que esas comunidades han dado un paso reconocido por el Estado, de una situación a otra en que se cumplieron sus primeras expectativas.

En Tlaxcala, al contrario de Chiapas, un elemento que estuvo tanto de facto como conscientemente fuera de esta discusión, fue la problematización indígena, aunque en ambos casos se planteó la problematización del espacio y la territorialidad.

Tlaxcala desde lo territorial y Chiapas desde la territorialidad indígena, construyen en México la autonomía, sin embargo, en ambos casos se recuperan distintos territorios, en un caso como en otro, territorialidades histórico-políticas para enfrentar la globalidad y las formas penetrantes del capitalismo tardío. La autonomía no sólo implica etnicidad sino como en este caso territorialidad y en otros un conjunto de reivindicaciones que incluyen aspectos fiscales, políticos, económicos. No obstante en todos ellos un elemento común es el territorio y su base social, la comunidad y localidad. Es una parte del territorio que sin sustraerse a la soberanía, le impone límites para el ejercicio de la libertad.

A pesar de los esfuerzos del gobierno y más todavía del Estado-na-

ción por detener la autonomía, la globalización y sus secuelas divisionistas al interior de los territorios, impondrán una descentralización del espacio; esto es, al imponerse el tiempo del capitalismo postindustrial, transnacional y de un modernismo tardío o postmodernismo que alcanza hasta los últimos rincones del planeta, se impondrá la espacialización de las relaciones. Sus riesgos y oportunidades desde la autonomía aún no es un capítulo cerrado y las estrategias, tácticas y dispositivos de poder que se construyan y utilicen estarán en función de las distintas realidades socio históricas y de las coyunturas que pueden ser aprovechadas para liberarse de los intereses de las élites "nacionalistas" y de la voracidad de la lógica de la globalización.

Arturo Escobar relaciona autonomía y desarrollo, destacando que:

La lucha sobre representaciones y por la afirmación cultural debe llevarse a cabo en conjunto con la lucha contra la explotación y dominación sobre las condiciones de las políticas económicas, locales, regionales, nacionales y globales. Los regímenes capitalistas destruyen poco a poco la reproducción social de formas valiosas de identidad; destruyendo las prácticas culturales existentes, los proyectos de desarrollo destruyen elementos necesarios para la afirmación cultural.<sup>6</sup>

La autonomía es tanto una estrategia de pueblos, minorías, etnicidades, religiones, clases y grupos sociales como condición de desarrollo, como de un cambio histórico, social, político y económico de la globalización que organiza al espacio geográfico de una manera diferente. Es la construcción de una nueva geopolítica y geoeconomía del siglo XXI. En ello se da la coyuntura para reivindicar derechos, la heteronomía y la diferencia, y se oponen los intereses de la hegemonía y la indiferenciación del capitalismo moderno. Como pueda negociarse en cada país, más allá de lo que sucede en muchos otros, marcará la diferencia entre el mantenimiento del Estado centralizado y la balcanización; entre la injusticia de la ética y política dictadas por el mercado —del neoliberalismo— o el reconocimiento pluricultural de los pueblos; de la tolerancia y creatividad y el desarrollo y aquello que constituye ya lo insostenible de la forma suprema de indiferencia que es la exclusión de cientos de millones en la pobreza y el desamparo.

A partir de ahora, el imperialismo colonial comienza a ser presentado, ante todo, como operación borradora de la identidad de las 'naciones' dominadas. Se trata de sobrepasar el análisis puramente económico de los efectos del imperialismo: desde Asia, África y América Latina se escuchan las voces de los que pretenden que la alineación colonial no se reduciría a una alineación económica (...) Occidente destruye las culturas tradicionales, impone sus propios modelos culturales y estorba globalmente el acceso a la "cultura" (...) Todo ello tendría una función objetiva esencial: interiorizar en el colonizado (dominado) el sentimiento de su inferioridad, para que así, vencido, devenga real, y por tanto identificado como causa de un retraso indispensable, denominado subdesarrollo (Menmi, 1957).

El proceso se intensifica hasta el punto de desdoblarse en racismo (. .) En cambio, la liberación (nacional) es afirmación de una identidad recuperada, que a menudo se trata de volver a encontrar, de imaginar, hasta de inventar e incluso imponer.<sup>7</sup>

En este sentido Foucault vería una confirmación de la necesidad de construcción de estrategias y como estructura de estos de discursos de verdad, de saber y de poder. Esto es, ir más allá del nivel ideológico del discurso situado a la autodeterminación y autonomía de manera sociohistórica.

Una pregunta parecería importante: ¿de qué tipo de derechos se deriva la autonomía? O ¿por qué ser autónomos, no sólo en lo individual que consistirá en ordenar y decidir sobre su propia vida, construyéndose a sí mismo como afirma Foucault, sino en lo político y social?

La vida —dice José Gorizelaia— no tiene sentido si no se ejerce en condiciones dignas, y en un marco social y político que permita sostenerla sin oprimir a otras personas.

Así, los derechos remiten siempre a un marco colectivo, que a su vez nos conduce a la discusión sobre nación y Estado, y a la de otros conceptos tales como el de los grupos minoritarios, pueblos, etcétera. Es este el encuadre de la organización humana, y del ejercicio de los derechos que le son necesarios para vivir en paz y en libertad.<sup>8</sup>

Apalategui sostendrá en esa propuesta que:

Respecto a esos hechos nacionalitarios, se nos dice, que deben superar las visiones reduccionistas (. .) No señalaríamos lo bastante que lo que aquí importa no es la función de una comunidad, fuente a menudo de consensos opresores, sino el uso de procesos de singularización, despejar espacios de libertad, deseo y creación, facilitados por la recomposición nacionalitaria (Gutari, 1984:47).<sup>9</sup>

Y concluirá:

El estado nación, sin lugar a dudas, es el intento más calculador y racional por destruir lo más profundo, a saber los marcos mentales de las múltiples sociedades civiles que formaban el Estado absoluto erigido desde el siglo XVI. En el periodo que transcurre hasta la Revolución va emergiendo el nuevo cuerpo material de la sociedad "una e indivisible" que persigue el Estado absoluto. Se construye una inmensa maquinaria administrativa propia para dominar todas las periferias recientemente conquistadas, es decir, un sistema de roles institucionalizados funcionando de manera permanente en tanto que único detentador legítimo de la fuerza, que controla el territorio y ejerce la soberanía.<sup>10</sup>

#### *Autonomía y movimientos indígenas: una emergencia reivindicativa*

En el caso de México y de la emergencia de movimientos de reivindicación de derechos indígenas, Castellanos Guerrero y López y Rivas sostendrán que:

Sin duda en estos años se sintetizan décadas de lucha de las organizaciones indígenas y de búsqueda para encontrar la salida de los laberintos que el Estado construyó con el fin de mantener a los indígenas bajo su conducción ideológica y política: la tutela asistencialista que reproducía el clientelismo y la creencia de que el Estado era el único sujeto de la acción social. De tal suerte que la autonomía concebida como instrumento y estrategia del movimiento indígena representa una alternativa a la articulación corporativa que el gobierno impone a las comunidades indígenas tanto a través de los organismos indigenistas del Estado, como por medio de las redes de sujeción política del partido oficial, los caciques locales y las estructuras regionales. En consecuencia, la autonomía constituye el otro polo equidistante al indigenismo y al corporativismo electoral y social que ha caracterizado a la política del Estado mexicano para con los indios<sup>11</sup> [y habría que agregar, para con los no indios].

La autonomía es, en un sentido práctico para el caso mexicano, la concreción de la vía estratégica planteada por Foucault y que a nosotros, en México, nos permitiría enfrentar el desarrollo como uno de los problemas del liberalismo. El enfoque estratégico nos autoriza a articular múltiples movimientos de autonomía y así buscar y construir la coherencia política para alcanzar un desarrollo para todos, sustituyendo el del desarrollo para unos pocos

Los indios (pero también los no indios (mestizos) en el proyecto nacionalista del Estado mexicano, del gobierno y del PRI) han pasado por un largo y complejo proceso que les condujo a la reafirmación de una identidad diferente a la europea y occidental y a luchar, por medio de sus propias organizaciones, entre otras causas, por adoptar en algunos casos al municipio como una expresión de su propia autoridad, a la autonomía productiva regional, a la lucha por la tierra que consideran que les pertenece, a la construcción de autonomías regionales de facto como ocurre muy claramente desde hace muchos años entre los Yaquis de Sonora y otros pueblos indígenas de Oaxaca y, más recientemente, a la demanda de reconocimiento constitucional de las autonomías que les permitan preservar la tierra y el control sobre su trabajo y como medio efectivo para la defensa de su cultura y tradiciones. Se trata —a mi juicio— de un proceso histórico profundo por medio del cual los pueblos indígenas intentan dotarse de los medios y las instituciones que les facilen llegar a la unidad política para constituir la nación para integrarla sin renunciar a su propia identidad.<sup>12</sup>

Se ha supuesto en los movimientos autonomistas una *teoría de la conspiración* que los explique, se afirma del EZLN y de múltiples movimientos (la UNAM en 1999-2000). Esto sólo refleja el temor del Estado y de las clases y grupos privilegiados para asumir los cambios en que se verían afectados sus intereses, del capital transnacional al que están asociados, los financieros y los políticos que los sostienen

En realidad, sólo los intereses de las clases dependientes del capital transnacional, las ideologías de exclusión, las que efectivamente pueden despertar los demonios convocados como justificación para seguir manteniendo un sistema jurídico monoétnico y un esquema de Estado esencialmente centralista; y en México, asimismo, son los grupos asociados a las fracciones fi-

nancieras del capitalismo mundial, con sus proyectos y contrarreformas constitucionales como la del artículo 27, los que amenazan la integridad territorial de la nación —para un ejercicio efectivo de la soberanía y la defensa de los recursos naturales de los mexicanos— e incluso, atentan contra la independencia misma.<sup>13</sup>

Con mayor lucidez que aquéllos que tienen la responsabilidad de la seguridad nacional a su cargo, Carlos Montemayor afirma que:

No basta con que desaparezcan el EZLN o el EPR para que desaparezcan las necesidades sociales y políticas de cambio en México. De las armas de estos grupos no nació la verdadera violencia que la pobreza es en sí misma o que la corrupción y la injusticia extienden. El EZLN o el EPR son apenas episodios, instantes de una lucha social de varias décadas en México. Su hipotético triunfo o fracaso social, no militar, no sería el éxito o el fracaso de un grupo, sino el de la continuidad de treinta años de guerrilla o el de quinientos años de resistencia indígena.

La violencia social debe contenerse, ciertamente. La violencia social que genera una política económica que se empeña en subordinar al ser humano y a países enteros.<sup>14</sup>

Sin embargo, con la autonomía "Parecería que estamos ante nuevas paradojas que nos obligan a pensar maneras alternativas de imaginar la multiculturalidad y la multiétnicidad como rasgo central de las sociedades y estados contemporáneos".<sup>15</sup>

Vale la pena antes de tratar de la autonomía ligada a la etnicidad y sobre todo, a la etnicidad campesina, incorporar sus límites, mitos, esencialismos y de deconstruir también, que en esa orientación por esperanzadora que sea, se pierden muchos otros intentos y esfuerzos por la autonomía; por otras perspectivas que deberían completarlos y/o complementarlos. No será, al final, en los esfuerzos étnico-campesinos por la autonomía en donde se encuentre su mayor posibilidad, aunque en México sea el detonador y pivote alrededor del cual habrán de hacerse girar y potenciar sino en otros movimientos de emancipación, como las universidades, los sindicatos, las mujeres y los derechos de género, la clase media e incluso, paradójicamente, en la burguesía. Eso sí, aprovechando y aprovechándose de las redes de relaciones que se constituyen a partir del movimiento indígena.

En México, la autonomía ha estado unida por los movimientos por la democracia. La lucha de 1929 por la autonomía universitaria, ahora vuelta a poner en discusión, los movimientos sindicales de fines de los cincuenta y el movimiento de 1968, así como sus secuelas; el movimiento electricista de los años setenta y la actual lucha contra el liberalismo económico la ponen de manifiesto. No obstante, el poder y la fuerza de un Estado central, siempre fueron más fuertes que estas aspiraciones democráticas.

En 1994, el levantamiento indígena en Chiapas le dio a las aspiraciones autonómicas un nuevo impulso para que amplios grupos de la sociedad replantearan sus aspiraciones de una menor cerrazón política y mayor apertura democrática.

El discurso indígena, inaugurado por el movimiento zapatista, es el que más coherencia y profundidad da a la autonomía, aunque centra ese discurso (y no podía ser de otra manera) en el problema étnico que, debemos decir aquí, no es la única vía de plantear la autonomía; ésta tiene una dimensión mayor y en su eficacia política tiene que superar reduccionismos que la obstaculicen en uno u otro sentido, sin que esto quiera decir que se dejen de lado los derechos de los pueblos indios.

La autonomía que puede englobar a la democracia y a su vez la democracia que hace posible a la autonomía en el Estado moderno tiene que ser territorial. Este es un punto de confluencia entre los indios y los no indios, americanos y europeos. Una autonomía regional, municipal y de la comunidad, donde el Estado moderno construya un acuerdo político entre la globalización y el chauvinismo, para que los sujetos libremente regulen su estructura interna y sus intereses peculiares.<sup>16</sup>

María Teresa Sierra hace una larga caracterización de la autonomía destacando un elemento que se le ha supuesto inherente, el de la etnicidad y alertándonos acerca de sus reducciones teóricas y de sus riesgos prácticos. Me permito extender aquí las citas para entender un punto de vista que me parece hace el juego, sin muchos resultados, a la cerrazón política e ideológica de lo más conservador y reaccionario en el Estado mexicano.

Me parece que este manejo del discurso étnico debe verse más como la expresión de un recurso político ideológico y simbólico para confrontar las ideologías racistas dominantes y para afirmar una identidad que como la expresión de las prácticas vigentes en las regiones y comunidades indi-

genas. Una reivindicación de corte indianista puede tener efectos contraproducentes para la construcción de un proyecto autonómico no excluyente, al proporcionar una concepción holista del derecho y la cultura indígena con lo cual se impide pensar en nuevas formas de relación que articulen a los pueblos indígenas con la sociedad nacional, basadas en el respeto y la tolerancia (...) el peligro de absolutizar la identidad y entenderla como sustancia y no como expresión de relaciones sociales históricamente construidas y negociadas, tal como ha sido señalado por varios autores, muchos de ellos miembros de grupos minoritarios [Hall, 1990; Gilroy, 1992].

El que la costumbre o la tradición adquiera legitimidad para justificar la diferencia tiene que entenderse como el reconocimiento en la coyuntura contemporánea de prácticas y discursos que tienen un sentido actual para la colectividad, porque resultan eficaces para organizar acciones colectivas y porque otorgan un sentido para la construcción de un proyecto futuro.<sup>17</sup> Sierra también agrega que:

La valoración de identidades tradicionales en el discurso indígena contemporáneo se debe más a un interés político, históricamente justificado de controlar recursos y cuestionar una dominación política y cultural, y no tanto a la búsqueda por sí misma de una identidad en abstracto (...) De ahí la propuesta de Hall (1990) de entender a la identidad no como recuperación de un pasado mítico homogéneo sino de su reivindicación, desde el presente. En palabras de Hall, la identidad "más allá de estar fija esencialmente está sujeta al continuo juego de la historia, de la cultura y el poder" (Hall, 1990:225). La lucha por la identidad es en este sentido una lucha política por el derecho a definir una posición y una ruptura (...)

Las costumbres como rasgos centrales de la identidad indígena no son categorías de origen sino históricamente construidas y modificadas. Otras costumbres funcionan más como referencias de comportamiento deseables que como prácticas actuales, aunque en ocasiones puedan ser revividas y su fuerza dependerá del contexto social e histórico de cada región o pueblo indígena.<sup>18</sup> Así, "El intento de definir las tradiciones legítimas como núcleo de identidad de los grupos étnicos puede traer consecuencias funestas al esconder contradicciones y diferencias constructivas de los grupos (...)"<sup>19</sup>



No es entonces el origen lo que otorga la legitimidad de una práctica o institución reconocida como indígena sino más bien su vigencia y el sentido que tenga para el grupo.

Tal es el caso de la experiencia indígena en la Sierra Norte de Puebla que se ha mencionado: de un grupo que en 1862-1866 luchó contra la intervención francesa y el Imperio de Maximiliano: los "zacapoaxtlas".

Ellos tuvieron que reclamar entre 1868-1872 una reivindicación territorial y el dominio de los recursos a partir de su indianidad construida o reconstruida contra el invasor. En su momento la opuso a la república juarista en una guerra de rebelión y desde entonces construyó un "indio" diferente al de la conquista, al de la colonia y al del México independiente, subsistiendo aún, en 2001, como una indianidad reconstruida; punto de contacto con el liberalismo del siglo XIX y constructora de un liberalismo "serrano", con fuerte sentido indígena y comunitario.

La experiencia de Zacapoaxtla podría ser el uno de los antecedentes histórico-sociales de Tlaxcala como, construcción moderna en la construcción del *si foucaultiano*, la autonomía en política por el ejercicio de un poder individual y comunitario.

Lo importante, me parece, [afirma Sierra] es la legitimidad que tengan las distintas autoridades para toma de decisiones en representación del grupo, más allá si son o no figuras tradicionales (...) por ejemplo los llamados usos y costumbres en torno a la votación colectiva en las asambleas y a los procedimientos conciliatorios característicos de los juicios indígenas (Sierra, 1993). Estas prácticas son también productos históricos y se han ido transformando, adaptándose a las nuevas exigencias de las dinámicas sociales (...) No implica que estos procesos no reproduzcan relaciones de poder y que se gesten sobre espacios donde reine sólo el consenso. Es obvio, como sucede en todo grupo social, que en las comunidades hay grupos de poder y conflictos que las dividen; lo significativo, sin embargo, es la posibilidad de buscar acuerdos negociados, que finalmente sean legitimados por el colectivo.<sup>20</sup>

Para Sierra, el caso de las mujeres en Chiapas permite ampliar la perspectiva sobre la visión esencialista de la autonomía.

Las demandas de las mujeres permiten mirar con transparencia los efectos negativos de un discurso étnico, que en aras de legitimar las costumbres,

lleva a justificar prácticas discriminatorias y de violación de derechos. Se encuentra aquí uno de los problemas centrales de un discurso indígena esencialista (...) De ahí que las mujeres pregunten qué costumbres y para quién (...) Muestra de ello es el caso de las mujeres indígenas zapatistas, así como de distintas organizaciones de mujeres también en Chiapas y en otras regiones del país que, con su planteamiento, cuestionan en gran medida el discurso étnico esencialista, al mostrar que las costumbres no pueden definirse en abstracto sino en el contexto de relaciones sociales concretas. (...)

Mi interés ha sido destacar los peligros de una visión esencialista, como una tendencia que se observa con más o menos fuerza en las reivindicaciones étnicas, que me parecen deben ser reflexionadas por los propios indígenas, pero también por las ciencias sociales. No hay duda de que fenómenos de tensión y lucha interétnica, como los que se han revivido en el mundo moderno, particularmente en Europa oriental, son espejos en los que debemos mirar para evitar caer en sus perversidades. Por ello, resulta importante discutir las consecuencias que un discurso esencialista puede tener en el desarrollo del movimiento indígena (...)

Me parece necesario intentar repensar a la identidad de una manera más fluida, sin temor de que con esto se diluya lo que tiende a identificarse como lo originario. Lo importante, retomando a Luis Villoro (1995), es la capacidad que tenga un pueblo de reinventar su pasado para crear proyectos futuros,<sup>21</sup> y concluye:

Considero entonces, que la reflexión crítica sobre la identidad, las tradiciones y las costumbres ayuda a imaginar nuevas formas de convivencia mutua. Aun cuando a los grupos indígenas les asista el derecho histórico de defender sus costumbres, su tradición y su diferencia para construir su identidad, esto no los exenta de estar atentos a no reproducir en su seno y hacia el exterior formas de dominación y exclusión que ellos mismos critican (...)

Con seguridad en los planteamientos autonómicos actuales se abren alternativas de discusión y negociación por el hecho mismo de pensar la identidad en espacios amplios de interacción interétnica, más allá de lo local. Sin embargo, la propuesta autonómica debe también cuidarse de no construir una visión de lo indígena, aun en una perspectiva interétnica, que excluya al no indio por razones culturales. Por esto, me parece que los zapatistas y el movimiento indígena en general están abriendo cauces inéditos para formular la particularidad indígena en el contexto de la disputa

por la democracia; se entiende así su insistencia en desarrollar una lucha incluyente que, al mismo tiempo que insiste en la diferencia, se plantea como un movimiento de cambio nacional.<sup>22</sup>

Otra paradoja de la autonomía, pero que no lo es si le quitamos el ingrediente esencialista (ya sea étnico, religioso, lingüístico, etcétera), es que "Los grupos más vinculados a la economía de mercado poseen mejores herramientas para, a nivel local y regional, negociar y modificar la tradicional situación con los centros de poder —local y regional—, sin perder su identidad étnica."<sup>23</sup>

Tal fue el caso de Zacapoaxtla (Xochiapulco) el siglo pasado y de las comunidades económica, política, social y cultural de Tlaxcala en 1995; y al contrario las fuertes dificultades de negociación en Chiapas por los municipios autónomos entre 1994 y 1999. En Nicaragua:

La experiencia multiétnica (...) ha puesto en evidencia otro tipo de contradicciones, que podríamos llamar *horizontales* y que surgen entre las propias etnias minoritarias (...) donde la posición de un cierto liderazgo miskito sobre la concepción de la tierra pretendió ser erigida como la política estatal nacional, por encima de los intereses de los creoles o los mestizos, o los mismos mayogmas o sumus (...)

La autonomía establece mejores condiciones para enfrentar estas situaciones (acumuladas por siglos, la asimetría de las relaciones y las que se derivan de causas estructurales como la pobreza) pero es un punto de partida y no de llegada. Esto no siempre suele ser considerando por las etnias minoritarias que demandan cambios trascendentales ante graves situaciones, incluso de supervivencia.<sup>24</sup>

Superar las confrontaciones interétnicas implica descubrir dónde se encuentra el poder opuesto a la autonomía:

Las relaciones asimétricas de las etnias minoritarias con el Estado son relaciones de poder. Su transformación pasa por los cambios profundos que deben traducirse en formas de estabilidad nuevas, que además de romper el centralismo tradicional en lo administrativo, garanticen a los grupos étnicos la incidencia y aun el control de los procesos de decisión que les afecten y de los recursos mínimos que les permitan su revitalización y desarrollo. Pero además de la acción de estas nuevas formas de

organización del Estado —en el contexto de su democratización— es necesario el fortalecimiento de los propios sujetos de la autonomía, sin lo cual el régimen autonómico pudiera convertirse de nueva cuenta en formas de sujeción y reproducción de las viejas relaciones asimétricas.<sup>25</sup>

Hablar de autonomía en México obliga a hablar de autonomía indígena, del EZLN, y de que sin el levantamiento de Chiapas en 1994 difícilmente se hubiera avanzado en la discusión e intento de realización en el mismo Chiapas y en otras entidades del país, Tlaxcala entre ellas.

Carlos Montemayor en su libro sobre la rebelión indígena en Chiapas cita un ensayo de Rosalba Hernández Castillo (*Los caminos de la fe: dinámica fronteriza y cambio religioso en Chiapas*), en que afirma:

No existe pues una sola manera de imaginarse tzotzil, tzeltal, o tojolabal; diversas autodefiniciones, algunas veces contrapuestas, coexisten en el espacio de la comunidad indígena. El Estado, en su afán corporativizador, se ha dado a la tarea de legitimar unas y negar otras. Son estas identidades negadas las que luchan por nuevos espacios en los que ser indígena no representa necesariamente participar en el sistema de cargos, ser priista o tomar posh. La manera en que los conversos protestantes y seguidores de la Teología de la Liberación han utilizado las experiencias organizativas han dependido de la historia específica de esa población. Las relaciones con el Estado, la posición económica y en general las diferentes experiencias históricas han determinado las maneras en que la población indígena ha recreado su identidad étnica y el tipo de opciones políticas que han tomado frente al conflicto armado.<sup>26</sup>

Los indígenas de Chiapas respondieron a la globalización, no sólo a la iniciada hace 500 años con el descubrimiento, conquista, colonización y continuada por los gobiernos independientes, pero tan profundamente racista como los conquistadores, sino también a la nueva globalización y sus efectos en este fin del siglo XX. La respuesta fue la rebelión y reivindicación de derechos tanto étnicos y culturales, como políticos y sociales a darse sus propias leyes y formas de gobierno, la libertad y la autonomía.

En el discurso del Estado mexicano ni el problema indígena ni el problema de la autonomía existen. El presidente Zedillo en su segundo informe de gobierno (cito Carlos Montemayor) lo expresó así:

Hace un año señale que debemos definir una nueva relación entre el Estado mexicano y las comunidades indígenas. Una nueva relación que garantice plenamente sus derechos y constituya una base firme para atender las causas reales del atraso acumulado por mucho tiempo. Una nueva relación para impulsar su desarrollo social, a partir de la participación de las propias comunidades indígenas. Gracias a la colaboración respetuosa y activa del Poder Legislativo Federal, de los congresos y gobiernos de los estados, se realizó una consulta nacional que ratificó la necesidad de emprender reformas a la Constitución General de República y a las leyes que corresponden [y continúa]

Una reforma que explicita y garantice los derechos indígenas y asegure una educación bilingüe y pluricultural; que reconozca sus formas de representación social para incorporarlas a la organización municipal; que reafirme los compromisos del Estado con sus comunidades, y que les garantice que al acudir a la justicia se tomarán en cuenta su lengua, usos y costumbres (...) [paternalista y soberanamente continúa] Es indispensable trabajar para que el marco jurídico y la capacidad institucional efectivamente sirvan a los hombres y mujeres, a las familias y las comunidades indígenas. Esto exige evitar dilaciones sumar esfuerzos y participación.

Dice Montemayor:

Es decir, omitió cuidadosamente la mención de los acuerdos que sobre derechos y cultura indígenas firmó la representación del gobierno federal con el EZLN en San Andrés Larráinzar en abril de 1996 y que no han tenido efectos inmediatos como propuesta de iniciativa de ley. La rapidez con que se reforman artículos constitucionales y se aprueban leyes reglamentarias que propone y convienen al presidente de la República contrasta con la lentitud que ahora se vive en la negociación en San Andrés. Esto se explica quizás por la resistencia oficial a creer que el EZLN enarbola valores de cambios y transformaciones integrales de orden social que una gran parte de México quiere y que expresa a través de los foros nacionales que él mismo ha convocado y de la lucha de sindicatos, manifestaciones numerosas, organizaciones de resistencia civil, protestas postelectorales y opinión pública.<sup>27</sup>

Y concluye:

Desde el gobierno federal y los gobiernos regionales seguimos desconociendo (o mejor, queriendo desconocer) que la capacidad de rebelión, de resistencia y de organización de los grupos indígenas ha sido más que evidente y constante a lo largo de por lo menos cinco siglos. Sus organizaciones campesinas son capaces de defenderse en términos legales, de dialogar en términos de agrupaciones regionales o nacionales, pero son capaces de defenderse con violencia cuando a ello se les obliga.<sup>28</sup>

Diego A. Iturralde Guerrero nos alerta de la formalidad jurídica como un mecanismo del Estado de sujeción sobre las costumbre y tradiciones de los pueblos.

Los movimientos indígenas vienen planteando de una manera creciente el reconocimiento y privilegio de un derecho propio que regule la vida social indígena. Este reclamo es un medio para oponerse a un orden normativo que no reconoce la diversidad y que penaliza las prácticas que la constituyen y se funda en la idea de que el derecho es una pieza clave en la estrategia del Estado para disolver las particularidades de los pueblos y asegurar las condiciones que hacen posible el ejercicio de la hegemonía.

Aunque la razón es secular, la formulación de esta reivindicación es relativamente nueva y se corresponde con el momento más alto del desarrollo de las plataformas de lucha de los movimientos étnico-nacionales. También ocurre —y esto no es casual— cuando los modelos de dominación el papel regulador del Estado— y del derecho son puestos en cuestión.

Asistimos actualmente a un proceso de transformación global de los modelos de organización nacional y de los modelos de la relación entre los Estados, así como a un momento de emergencia de las configuraciones étnicas y de revitalización de sus demandas: en esta coyuntura, el proceso de constitución de las naciones latinoamericanas se encuentra de pronto con la oposición de sectores cultural y socialmente diferenciados, que se resisten a mudar sus prácticas propias y sus entidades particulares por aquellas que le son propuestas en nombre de un proyecto nacional.<sup>29</sup>

Son etnias y sectores diferenciados en contra del proyecto de un Estado nacional homogéneo, pero con mayor perspectiva observan que el Estado-nación para apoderarse en el modelo global, requerirá de la heterogeneidad y de enfatizar en las peculiaridades ¿quién puede preguntarse mejor que el EZLN acerca de su integración a relaciones

mundiales; no sólo por el turismo político, sino por la red de relaciones políticas, en mayor capital?

La emergencia de los pueblos indígenas se debe a diversos factores y se presenta de distintas maneras según los países de que se trate, sin embargo creo que se pueden señalar cinco tipos de dinámicas que hacen evidente este fenómeno.

a) Una creciente territorialización de la presencia étnica en la nación (...) y tiene que ver con el desarrollo nacional, con la ruptura de los viejos sistemas locales y regionales que los tenían encapsulados y con la dinamización del mercado interno (...)

b) El surgimiento y fortalecimiento de formas de organización étnica (...) que es eficiente para procesar los reclamos, organizar la participación y formular un amplio frente panétnico con plataformas y reivindicaciones compartidas (...)

c) El desarrollo de una plataforma cada vez más idéntica de demandas indígenas que lleva los reclamos específicos de las comunidades hacia expresiones más altas en el orden jurídico y en el orden político. Estas expresiones incluyen demandas de territorios como espacios de reproducción social y política, derecho al desarrollo, (...) establecimiento de un orden jurídico y político plural que garantice el cumplimiento y el mantenimiento de las reivindicaciones anteriores. (...)

d) Una creciente inserción de las economías de los pueblos indígenas en el mercado interno bajo todas las modalidades posibles (...) ya que estas economías se basan en la posibilidad de reproducir, fortalecer y conservar maneras culturales particulares que les permiten construir estrategias de sobrevivencia en las cuales el ejercicio de la identidad resulta fundamental.

e) La modificación progresiva de la relación entre los pueblos indígenas, los gobiernos, las agencias de desarrollo y la sociedad en general. Modificación por la cual la relación se politiza de manera creciente (en tanto competencia por el poder) hasta desbordar la institucionalidad que tradicionalmente las contenía.<sup>30</sup>

Bajo estas características acudimos en los noventa a un conjunto de movimientos de

Emergencia de identidades sociales y construidas sobre la reversión de viejos estigmas y la puesta en operación de estrategias políticas y medios

de significación de base étnica. Por estos factores y por sus efectos, los pueblos indígenas se han constituido o están en vías de constituirse en actores sociales y en sujetos políticos. (...)

La relación entre los pueblos indígenas como sujetos políticos y los Estados nacionales en América Latina, en este momento, está cargada de tensiones que van en aumento y seguirán creciendo de no mediar cambios importantes en las demandas de los pueblos indígenas, que las hagan viables, y de no cambiar las respuestas y la naturaleza misma del Estado, —que se vuelva plural—, al final del siglo podríamos asistir a enfrentamientos violentos y graves como lo estamos viendo en otras partes del mundo y a los que nuestro mismo continente no ha sido ajeno en los últimos años.

Inevitablemente el movimiento hacia la formulación de una plataforma común contribuye al reconocimiento de las demandas en el nivel local y al mismo tiempo requiere ser formulado como una demanda máxima dando origen a la paradoja de que mientras más alta y compleja es la plataforma del movimiento nacional y por tanto la retórica de sus líderes, menos parece responder a las demandas específicas de nivel local y por tanto al reclamo de los dirigentes (...)

Tal como sucede con el EZLN, los acuerdos de San Andrés y múltiples iniciativas de demanda indígena (Yaquis p.e.) y no indígenas y la oposición de gobierno nacional a estas iniciativas.

En este sentido, habría que "Pensar al movimiento como una red con infinidad de nudos de valores diversos, unos más sensibles a las tensiones y con zonas de fortaleza y debilidad, (que) quizá nos permitiría comprender mejor su naturaleza, reconocer el alcance de sus rupturas y explicarnos su continuidad.<sup>31</sup>

Iturralde, opina que falta un proyecto de desarrollo desde los movimientos de autonomía y de reivindicación de derechos indígenas. Este trabajo estaría en función de la definición de algunos elementos de ese modelo, aunque sin el componente esencialista.

Es especialmente preocupante constatar que, si bien las organizaciones indígenas (y no indígenas) han levantado una crítica muy aguda al modelo de desarrollo impuesto, no han formulado claramente propuestas acerca de cuál es el desarrollo autónomo deseable y se han limitado a insistir en que son ellos quienes deben asumir el control de las decisiones y de los recursos. El reclamo es por la autogestión del mismo desarrollo que se critica (...)

En el sistema de paradojas ( . . . ) este elemento resulta espacialmente crítico porque la sostenibilidad y el impulso que se pueda dar a los objetivos que lo organizan como una gran red de solidaridades a nivel nacional, depende en gran medida de la satisfacción de las demandas (fundamentalmente económicas) del nivel local.<sup>32</sup>

Por su parte, Castellanos Guerrero y López y Rivas dirán respecto a una forma de autonomía, la indígena, que:

La demanda de autonomía se extendió entre las organizaciones indígenas porque se percibió como una posibilidad de transformar su condición histórica de pueblos indios oprimidos, expresando el trabajo de un actor social que busca la unidad de su identidad desde sus tradiciones y formas de organización, así como a partir de los múltiples niveles de sus prácticas inscritas en distintas esferas de las relaciones sociales.

Cabe decir que el autogobierno no ha sido ajeno a estas tradiciones.<sup>33</sup>

#### *La autonomía como movimiento territorial*

En Tlaxcala, hacia donde se aplica este estudio, a pesar de no estar explícitamente declarado como un movimiento indio, es un movimiento indígena. Quienes ahí lo habitan siguen tradiciones que se remontan más allá del mestizaje y la cultura criolla aunque convivan con ella; la mayor parte de sus reivindicaciones, se verá en los capítulos correspondientes, así lo indican. No obstante difiere en cuanto al énfasis sobre lo indígena porque, ya se ha dicho antes, presenta más riesgos que posibilidades dado el peligro de reducirlo al esencialismo étnico. Puede ser muy promotor poner antes al territorio y desde ahí descubrir al pueblo y sus características; que por otra parte aun en los pueblos indios, ya no son indios sino indígenas, compuestos con elementos culturales tanto peninsulares como criollos, indígenas y mestizos. Lo indio del siglo XIV y XV, antes de la conquista, a pesar nuestro, ya no existe.

La defensa de territorios, tierras, autogobiernos, formas de organización social y representación política, es tan antigua como los sistemas de dominación y subordinación de los pueblos indios. Sin embargo, el concepto moderno de *autonomía* le da un significado distinto, en razón de su perspectiva integral: la interrelación entre lo social, lo cultural, lo económico y

lo político; y la búsqueda de su reconocimiento jurídico y constitucional dentro de los marcos del Estado nación, en la perspectiva de una democratización del país. ( . . . )

Surgen en este contexto, organizaciones y dirigentes indígenas, y fuerzas políticas no indias, que *inician* un proceso de reflexión sobre las formas posibles que podría adoptar la autonomía, y que en ese momento no se extienden hacia un movimiento indígena todavía disperso y con insuficiente capacidad de interrelación, en el contexto de un régimen de partido de Estado aún fortalecido.<sup>34</sup>

Habría que decir que el movimiento de autonomía indígena, que tan fuerte impulso tuvo por el levantamiento del EZLN en 1994, tiene una matriz histórico social en el sindicalismo independiente, desde fines de los cincuenta hasta fines de los setenta: del movimiento estudiantil, de la guerrilla de los setenta, del movimiento eclesástico de base de la teología de la liberación fundada en Medellín y Puebla, y en la vigencia y recuperación de la autonomía universitaria por los estudiantes de la UNAM en un marco de profundización de las políticas de estrechez política del gobierno mexicano ante los procesos de globalización. Por ello, cabe destacar aun sintéticamente alguno de los elementos de la autonomía presentes en la iniciativa armada y en la mesa de negociación del EZLN con el gobierno mexicano.

Podría suponerse que una negociación derivada de una rebelión armada, incluso dejando de lado la fuertemente posición indígena en Chiapas, fue resultado de una pérdida de hegemonía del Estado mexicano sobre una parte de su territorio y de pérdida de consenso y espacio de convivencia social y política.

Las posiciones encontradas que aún marcan estancamientos en la aprobación por el congreso de los Acuerdos de San Andrés, se polarizan en la libre autodeterminación de los pueblos indígenas en las escasas concesiones de reducir la autonomía a un asunto de redistribución del gasto y puesta en marcha de proyectos productivos con base en las estrategias tradicionales del desarrollismo mexicano, cuya matriz remota son las políticas de desarrollo de los años sesenta de la Alianza para el Progreso.

La imposición por parte del EZLN, consensada o no, de criterios de autonomía que son compartidos por otros grupos indígenas, o no, y que prefieren otro tipo de soluciones afecta al concepto de comunidad que

niega el EZLN, enfatizando en el concepto de *pueblo indio* del convenio 169 de la OIT, y la remunicipalización de los municipios autónomos, por otra parte totalmente válidos en la estrategia de lucha del EZLN.

El concepto de pueblo indio podría ser tanto el núcleo que facilite la autonomía como el mayor obstáculo a la misma. En México, se creó, aunque fuera artificialmente, mestizaje étnico y cultural cuya responsabilidad hacia algún fundamentalismo indio aparece muy difícil.

Aunque la población que habla otra lengua diferente al español es tan grande como los 10 millones de mexicanos que la constituyen, sólo representa el 10% de la población total. En algunos casos su dispersión en diferentes etnias constituye pueblos muy diferenciados, pero en otros la combinación de estas etnias habría hecho desaparecer el concepto de pueblo si no es con el referente social territorial. El concepto de "pueblos originarios" de la OIT es tan restrictivo para el caso mexicano que sería difícil encontrar a estos grupos por excepción.

No obstante, políticamente fueron los indios, social, política, económica y culturalmente quienes han dado al movimiento de autonomía su mayor impulso. No pueden considerarse sus reivindicaciones como radicales, lo difícil, y ello es un obstáculo político hacia la autonomía, es reconstruir a los pueblos indios en la geografía nacional.

Las regiones pluriétnicas que se proponen por los acuerdos de San Andrés a partir de la asociación de los pueblos indígenas que se reconozcan como tales con las demarcaciones municipales, crea un escollo que podría superarse por la libre asociación municipal en regiones sin el elemento étnico que las limita; y esperar una evolución hacia la conformación de regiones pluriétnicas indígenas en su caso, que dada la geografía nacional, se impondrá dependiendo de la capacidad del sujeto autonómico para impedir que se reproduzcan las relaciones asimétricas entre los pueblos indios y el Estado.

De acuerdo a Alicia Castellanos Guerrero y a Gilberto López y Rivas, citando a Esteva, hay dos corrientes acerca de la autonomía que no son necesariamente excluyentes y que en ambos casos "pueden ser la base para transformar la relación entre etnia y Estado nacional. En el primero se deja en manos de los pueblos las modalidades que puede adoptar la autonomía según las especificidades regionales; [en el segundo] como régimen, la intervención del Estado es más directa y puede reproducir una relación vertical".<sup>35</sup> En ambos casos habría que rescatar que se trata de acuerdos y negociación de los intereses de minorías frente al Estado.

Reproduzco aquí la cita que Castellanos Guerrero y López y Rivas hacen de Esteva porque aclara ambos criterios de autonomía:

a) *La autonomía como experiencia histórica*: se estaría denominando autonomía una antigua capacidad de los pueblos indios, la que les ha dado continuidad histórica, como ejercicio de su libre determinación. La reivindicación actual consiste en exigir que esa capacidad se reconozca y se respete, o sea, que sea asumida como derecho de los pueblos indios por el Estado y la sociedad. Es un derecho que no se concede u otorga, sino que se reconoce.

b) *La autonomía como proyecto político*. Se llamaría autonomía a un ideal político, un proyecto de organización del Estado basado en ciertas experiencias de otros países y en algunos razonamientos. Ese ideal consiste en crear un régimen de autonomía que descentraliza funciones del Estado y otorga facultades y competencias a regiones autónomas, a cambio de incorporar plenamente a sus habitantes al diseño vertical del Estado nación y a sus formas específicas de ejercicio del poder, respetando un marco limitado de diferencias dentro de las regiones autónomas.<sup>36</sup>

Habría que tener presente que la segunda corriente de opinión acerca de la autonomía, aunque no satisfaga los justos reclamos de los pueblos indios bajo el liderazgo político del EZLN, aparecería como una forma menos violenta de enfrentamiento al Estado, que ha declarado explícitamente y ha puesto en acción "todo el poder del Estado" como lo ha declarado el presidente Zedillo y ahora el Congreso, sobre todo el Senado de la República, en múltiples ocasiones. En fin, es mi opinión que en Chiapas se discuten no sólo posiciones acerca de la justicia sino enfrentamientos de poder con todos los instrumentos y se diría, en forma más eufemística, "efectivos" del poder; por ello, sin negar los derechos históricos de los pueblos indios y su iniciativa de enero de 1994, a lo que se han enfrentado es a ese tampoco eufemístico "poder del Estado". En ello ha sido importante tanto en Chiapas como en otras entidades del país la construcción de autonomías municipales y regionales de facto, para presionar al Estado al justo reconocimiento y al proyecto político autonómico.

López y Rivas ha sido uno de los más consistentes defensores de los acuerdos de San Andrés, integrante de la COCOPA y difusor de las propuestas zapatistas; por ello podría tomarse lo que escribe como un punto de vista válido de la posición política del EZLN:

No se busca la separación del Estado mexicano sino una nueva forma de *integración* a la nación a través del ejercicio de "mayores espacios de libertad para poseer, controlar y gestionar nuestros territorios, para normar nuestra vida política, económica, social y cultural, así como para intervenir en las decisiones nacionales que nos afectan (...). El reconocimiento de la autonomía por parte de los estados nacionales también ha constituido una fórmula para enfrentar los conflictos y movimientos étnico-nacionales y conservar su unidad político-territorial.<sup>37</sup>

En todo caso, lo que se debería privilegiar en el análisis son las determinaciones objetivas y subjetivas que originan los conflictos étnicos y nacionales contemporáneos que se extienden en casi todas las regiones del mundo —los cuales están asociados, precisamente, con la ausencia de derechos en estados que han fucado su conformación en la homogeneización y asimilación de las sociedades socio-étnicas diferenciadas— (Margolis, 1992: 7-30),<sup>38</sup> así como la refundación de nuevas concepciones del Estado y su relación con la nación, y las políticas que podrían impulsar los estados nacionales multiétnicos (...).

Con una vocación democrática que logre conciliar la diversidad dentro de la unidad. Sólo con esto en mente, podremos convocar a la ciudadanía para la refundación de la República en la democracia y en la multiculturalidad.<sup>39</sup>

Un influyente periódico nacional, *La Jornada*, en el suplemento *Ojarasca*, de febrero de 1998, opinaba y prevía para el futuro:

A falta de mejor nombre, se le ha dado en llamar "autonomía de los pueblos indígenas". Algo que ha estado allí, en el transcurso de los pueblos, desde siempre [entendiendo por "siempre" el tiempo histórico que han logrado sobrevivir con todo en contra].

Lejos de ser perfectas o suficientes, la organización y la representación de los indígenas alcanzaron en los años recientes la mayor legitimidad de su historia. No porque sean homogéneos, que no lo son, sino porque siendo muchas, ya sin monopolio oficial ni de otro tipo, se potencian unas con otras y se confirman como válidas.

La interacción de los ríos profundos que unen a los pueblos migrantes con los pueblos en resistencia y los pueblos en recuperación territorial e histórica, ha deparado una triste sorpresa: el pánico del poder y las instituciones del México dominante, supuestamente ilustrado, ante recla-

maciones a las que, a los ojos de todo el mundo, los indígenas mexicanos tienen derecho (...)

La hoy llamada "autonomía de los pueblos indios" está en la raíz de una civilización que, contra todo pronóstico, se mantiene indestructible. Dentro de un país portentosamente mestizo, sucede en el terreno de lo real por encima de los idiomas, las creencias y las fronteras nacionales. (...)

Las autonomías existen y son eficaces.

Cuando la ley llegue, las autonomías llevarán un buen tiempo allí, y habrán ido más lejos todavía.<sup>40</sup>

Hector Díaz-Polanco ha enfatizado la relación de autonomía y territorio aunque subordinando éste a la noción de pueblo y restringiéndolo al problema indígena. No obstante ello, que como ya se ha dicho, presenta no sólo problemas "técnicos", sino conceptuales —como cruzamientos plausibles con la realidad— su inclusión en la autonomía con determinantes.

Como parte de un proceso a escala mundial, en los últimos años se ha elevado el reclamo de la autodeterminación por parte de las organizaciones indígenas de Latinoamérica (...). En nuestra región, además, la exigencia de este derecho se expresa correctamente como reivindicación de la autonomía regional. En ésta se incluye por igual la demanda de los territorios, el autogobierno indio, el respeto a los sistemas socioculturales propios y una mayor participación en la conducción de los asuntos nacionales que competen a los grupos étnicos (...). En términos generales, el fenómeno expresa la elevación política que experimentó el movimiento étnico en los años ochenta (...).

Un aspecto importante, que refleja esta actitud permanente de dejar de lado a los pueblos indios de todo asunto vital para la vida colectiva, tiene que ver con la organización político-territorial. Esta cuestión es relevante en la medida en que tal organización expresa, en principio, la retícula sobre la cual se reconocen legítimas porciones sociales de la nación y se define una distribución vertical del poder (...).

Por sí mismo es sintomático que se evite debatir la cuestión de la organización político-territorial, no obstante que se advierten sus defectos y dificultades. Para resolver los problemas que se van presentando se recurre a la creación de nuevas entidades que sin encarar la cuestión de fondo, reproducen la misma estructura básica con nuevas fracciones. Es

decir, más divisiones de lo mismo, para el caso de México, es así como han surgido diversas entidades en los siglos XIX y XX, que son simplemente subdivisiones de la misma división maestra<sup>41</sup>

Si bien esto es cierto, cuando las subdivisiones parten desde las fuerzas sociales como ahora sucede en Chiapas con los municipios autónomos y en Tlaxcala con el proceso de autonomía y remunicipalización, constituyen procesos sociales por una mayor libertad. A ello también se oponen las estrategias de división del espacio para el control territorial, como en el caso de las reformas constitucionales en Chiapas para crear nuevos municipios en 1999

La autonomía también se ha entendido como resultado de procesos de negociación de los intereses de la periferia, con el centro, bajo el marco de formas de arreglo y negociación arraigados en las comunidades y desarrollado en ellas como derechos consuetudinarios de fuerte tradición en muchas regiones del país. Así se ha impuesto lo que puede llamarse de manera muy apegada a la modernidad de las soluciones como el derecho común, la justicia local y la propia autogobernabilidad, muy semejante a sistemas de derecho consuetudinarios como el anglosajón.

En el pueblo mixe (...) se ha puesto de moda la idea de que es mejor un mal arreglo que un buen juicio, y los problemas que se creía rebasaban las comunidades vuelven a ellas para su solución. Hoy día el mayor número de los problemas resueltos (al menos en Oaxaca) no ha sido producto de un brillante acto de administración de justicia, que satisfaga al perdedor y al ganador, sino de la voluntad de las comunidades para resolver sus problemas y de la eficacia de las instituciones y normas indígenas (...)

#### *La solución propia*

Construir una alternativa propia y un camino que pueda resolver de manera eficaz los conflictos agrarios, ha requerido una gran revaloración de las ideas, principios e instituciones heredadas de nuestros antepasados. En el transcurso del tiempo han probado su eficiencia y cada vez se hacen consistentes frente a los tiempos venideros. Algunas de sus bases esenciales son:

1. *Reconocimiento mutuo de personalidad y sentido de pertenencia a un pueblo.* (...) Sin importar las reglas y formalidades legales que sustentan la personalidad de ambas colectividades, cuando es notoria la existencia de un derecho, habrá que reconocerse un sujeto de interlocución con el cual se deben fijar las reglas de convivencia. Reconocerse mutuamente.

2. *Disposición al diálogo.* Esta es conducción indispensable para superar cualquier obstáculo en la búsqueda de soluciones.

3. *Confianza sustentada en la buena intención.* Con una demostración constante del interés para resolver el problema, la confianza entre las comunidades se afianza, el valor de la palabra toma su nivel y las instituciones propias se presentan como el camino (...) es posible devolver la confianza y el valor de la palabra. En estas condiciones los obstáculos surgidos con posterioridad son fácilmente superables.

4. *Uso de instituciones y normas propias para la solución de problemas.* Son muchas las normas e instituciones que se actualizan o que se hacen presentes para lograr una solución entre las partes y que se resumen en el papel importante de las asambleas generales como instancias de reflexión y decisión colectiva y el papel de las autoridades comunitarias como mensajeros y ejecutores de los acuerdos de asamblea.

5. *Nueva concepción del abogado.* En esta forma ancestral de resolver los problemas, el papel de los ahora indispensables abogados ha de transformarse en el de simples coadyuvantes a quienes se les encomienda allanar los obstáculos que las leyes presenten al proceso (...) Así la autoridad comunitaria se convierte en abogado de su propio asunto, y los abogados formales en simples acompañantes.

6. *Papel validador del Estado.* Está establecida formalmente en la Ley Agraria la posibilidad de conciliación entre las partes y que los Tribunales Agrarios eleven el resultado de la misma —en forma de convenio— a categoría de sentencia (...) Esta situación es totalmente congruente con los Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena que disponen: "El estado [...] promoverá que el derecho positivo mexicano reconozca las autoridades, normas y procedimientos de resolución de conflictos internos a los pueblos y comunidades indígenas, para aplicar justicia sobre la base de sus sistemas normativos internos, y que mediante procedimientos simples, sus juicios y decisiones sean convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado"<sup>42</sup>

Esto es desde luego un concepto muy logrado de comunidad. Para el caso de Tlaxcala fue confirmado por los informes de aquellos inmersos en el problema de remunicipalización, que en la práctica resulta como una manifestación del imaginario social.

Reconozcamos que el espacio terrestre, si bien resuelve problemas materiales y económicos para cada familia de la comunidad, tiene esencialmente un



significado amplio e integral para los pueblos indígenas y no debe ser fuente de controversias —menos de agresiones entre comunidades. La tierra, el lugar más amplio que podemos compartir, podrá soportar una brecha en los montes o una mojonera en las barrancas, que en el supuesto del orden jurídico significa una determinación no podrá trascender la cultura, la vida, la esperanza y el futuro que por siempre nos unen. Así seremos un solo pueblo.<sup>43</sup>

Así, aunque Hugo Aguilar y Adolfo Regino enfatizan más lo cultural que lo geográfico o territorial pero incluyéndolo, van construyendo el concepto de autonomía.

La autonomía en los acuerdos de San Andrés parecería desde la primera perspectiva de Esteva la propuesta más compleja.

Basta ver la página 5 del documento original "Propuestas conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4. de las Reglas de Procedimientos [del Diálogo]" para leer el compromiso conjunto de:

"Se propone al Congreso de la Unión reconocer en la legislación nacional, a las comunidades como *entidades de derecho público*".

"(...) La iniciativa de ley de la Cocopa transcribe textual de los Acuerdos la figura jurídica de la comunidad como 'entidad de derecho públicos' al proponer reformas al artículo 115 de la Constitución:

Las comunidades indígenas como *entidades de derecho público* y los municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena tendrán la facultad para asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones [...]"

En cambio, la contrapropuesta gubernamental *interpreta a su modo los Acuerdos de San Andrés* en el párrafo equivalente de su artículo 115, que anota:

"Las comunidades de los pueblos indígenas como *entidades de interés público*".

No es diferencia de palabras en tanto la figura de la comunidad como *entidad de derecho público*, es una figura que le permite a la comunidad tener un peso en las decisiones y en sus protecciones legales mucho más concreta y caracterizada que la del gobierno. (...)

Otro ejemplo interesante de estas tergiversaciones gubernamentales a los *Acuerdos* puede cotejarse remitiéndose a las páginas 3 y 4 (en el original) del citado documento de "Propuestas conjuntas" conocido también como Documento 2, en donde se dice en su inciso 5:

Se propone al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los estados de la República reconocer y las características de libre determinación y las modalidades de autonomía, tomando en cuenta que esta implica:

a) Territorio. Todo pueblo indígena se asienta en un territorio que cubre la totalidad del *habitat* que los pueblos indígenas ocupan o utilizan de alguna manera. El territorio es la base material de su reproducción como pueblo y expresa la unidad indisoluble hombre-tierra-naturaleza.

Los *Acuerdos* anotan también otras cuatro características que dan fuerza a la idea de la autonomía *dentro del marco jurídico mexicano* que especifican su ámbito de aplicación, sus competencias, la idea de coparticipación y corresponsabilidad de las comunidades en la planeación y ejecución de los proyectos de desarrollo e incluso su participación en los órganos de representación políticos local y nacional "a fin de construir un nuevo federalismo".

Como se ve, no parecen propuestas que rompan con la unidad nacional. Haciendo eco de estas precisiones, la iniciativa de la Cocopa del 29 de noviembre de 1996 anotaba en el inciso X de su propuesta de reforma al artículo 115 que

"Las legislaturas de los estados podrán proceder a la remunicipalización de los territorios en que estén asentados los pueblos indígenas, lo cual deberá realizarse en consulta con las poblaciones involucradas".

Como se desprende de la lectura de la contrapropuesta gubernamental, en el mismo inciso X del artículo 115 se escamotea la noción de territorio pese a que ésta no es un invento de la Cocopa sino una precisión importantísima de los acuerdos en consonancia con el *Convenio 169* de la OIT, pues como se ha dicho, uno de los valores de San Andrés fue referirse y apegarse al convenio 169 firmado y ratificado por el gobierno mexicano.

En el fondo lo que sucede es que los *Acuerdos de San Andrés* significan compromisos de realizar una profunda reforma del Estado que no se agota en lo meramente electoral. Son compromisos que implican abrir espacios de participación ciudadana en muchos niveles, incluso en el diseño de políticas públicas.<sup>44</sup>

Los *Acuerdos de San Andrés* firmados entre el gobierno federal y el EZLN el 16 de febrero de 1996, disponían:

Documento 2: "Propuestas conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4. de las Reglas de procedimientos", página 2: La autonomía es la expresión concreta del ejercicio del derecho a la libre determinación, expresada como un marco que se conforma como parte del Estado nacional. Los pueblos indígenas podrán en consecuencia, decidir su forma interna de gobierno y sus maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente. Dentro del nuevo marco constitucional de autonomía se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que la hagan valer, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, conforme a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa. El ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas contribuirá a la unidad y democratización de la vida nacional y fortalecerá la soberanía del país.<sup>45</sup>

Por su parte Consuelo Sánchez relaciona democracia, autonomía y descentralización afirmando que:

Los ideales democráticos y los ideales autonomistas tienen en común el interés por el autogobierno, la participación, el desarrollo de la pluralidad sociocultural y la descentralización y distribución del poder del Estado hacia los individuos y las entidades territoriales ( ) La democracia puede garantizar la descentralización política y la creación de espacios de poder colectivo para la afirmación de los gobiernos autónomos; por su parte, la autonomía puede favorecer una participación democrática más directa y activa en la toma de decisiones, y un mayor control del poder.<sup>46</sup>

Es que, para Torres Parás,

La idea de las autonomías propone una reformulación del sistema político que estructura a la nación y que exige una descentralización del poder, una construcción más horizontal del sistema político, una democratización profunda que interrumpa esta permanente guerra civil que, latente o actual, vive el país al forzar una construcción nacional que se empeña en eliminar una parte de sí mismo para sustituirla por individuos todos igua-

les entre sí, mestizos que, como sujeto único de la nación, son un imaginario falaz y, a la postre, excluyente (..)

Si optamos por no transformar la estructura legal y el imaginario político de la nación, se producirá un estancamiento peligroso y permanecerán las condiciones que producen la desigualdad, la injusticia y el despojo que padecen actualmente nuestros pueblos indígenas y las comunidades campesinas. Tenemos necesidad, como diría Alain Finkelkraut, de sustituir la intriga de la posesión por la de la unión libremente asumida por todos.<sup>47</sup>

La Asamblea Nacional Indígena Plural (ANIPA), ha sido en México una de las organizaciones que ha promovido la discusión sobre la autonomía regional a partir de los foros de discusión del EZLN y el gobierno

La insistencia del derecho a la autonomía desde las organizaciones civiles y sociales frente al gobierno mexicano ha sido porque sostienen que "la causa fundamental de la marginación, pobreza e injusticia social y económica de los pueblos indios se debía (...) al carácter excluyente, antidemocrático y centralista del Estado (...) porque la solución a los problemas de los indígenas y el reconocimiento real de la autonomía implicará la construcción de un Estado democrático, descentralizado e incluyente."<sup>48</sup>

En México, a partir de 1994, múltiples organizaciones discuten el tema de las autonomías regionales. Destacan entre ellas la ANIPA, la Convención Nacional Democrática (CND), la Convención Nacional Indígena (CNI), la Coalición Obrero Campesino Estudiantil del Istmo (COCEI), la Coordinadora Regional de Organizaciones Indígenas de la Sierra de Zongolca (CROIZS), la Nación Purépecha de Michoacán, el Congreso Chontal de Tabasco, el Congreso Guerrerense 500 Años de Resistencia Indígena, la Covac (Comunidades del Valle, AC), el Consejo Tradicional de Pueblos Indios de Sonora y desde luego las mesas de diálogo de San Andrés, entre el EZLN y el gobierno mexicano.

La red de organizaciones interesadas en los temas de los derechos de los pueblos indios, entre ellos la autonomía, se puso de manifiesto en la consulta nacional organizada en 1999 por el EZLN para ratificar los acuerdos de San Andrés.

En las inquietudes de todas estas organizaciones y en los foros por ellas organizados se ha vinculado el reconocimiento de la "autonomía con la democracia nacional" como parte de un proceso mucho más amplio que incluye transformaciones de fondo", como "la construcción

de un nuevo Estado, con un nuevo federalismo, una nueva distribución territorial del país, así como un nuevo pacto entre los mexicanos” En cuanto al plan de acción, se pronunciaron por recuperar, impulsar y fortalecer “la autonomía de nuestros pueblos, comunidades, municipios, regiones”, así como realizar una “campana nacional de debate y sensibilización sobre nuestro derecho a la autonomía”.<sup>49</sup>

Los movimientos de autonomía explícitamente declarados como tales, materialmente llevados a cabo, son ya una realidad en México. El fin que estos tengan es aún desconocido, pero ya no es posible omitir que en México la lucha política esté imponiendo la autonomía. En Tlaxcala se hizo en 1995 y en Chiapas, a partir del movimiento zapatista se han declarado:

(...) los municipios rebeldes, por el EZLN, las Regiones Autónomas Pluriétnicas (RAP) promovidas en la región de los Altos, Norte, Cintalapa, Ocosingo, Valles Tojolabal y Tzeltal de Las Margaritas y Selva Fronteriza, los municipios libres de la región selvática de Marqués de Comillas y el movimiento autonomista de la región del Soconusco.<sup>50</sup> (...) Entre las organizaciones que habían impulsado la constitución de los distintos entes autónomos se contaban la CIOAC de Chiapas, el PRD local, el Movimiento Campesino Regional Independiente (MOCRI), la Organización Regional de Cafecultores de Ocosingo (ORCAO), ARIC Independiente, FIPI, entre otras, así como ciertos sectores de la sociedad civil india y no india.<sup>51</sup>

En el caso de Tlaxcala la orientación hacia la autonomía ha sido a partir de la remunicipalización. Aunque pueda parecer opuesto a la estrategia de autonomía, ésta ha sido una estrategia declarada. Es en ese sentido y la que hasta ahora ha causado menos fricciones con el Estado.<sup>52</sup> También se llevó a cabo en Veracruz en 1998 con la creación de dos nuevos municipios, Uxpanapa y Carlos A. Carrillo y en 2001 Sochiapa y las luchas de las comunidades indígenas contra el gobierno municipal de Playa Vicente y el del estado de Veracruz, por mantener la explotación de que son parte; se intentó en 1998 en el Estado de México y se intenta en el estado de Puebla. En Tlaxcala, la remunicipalización ha llevado a la creación, por esa vía, de municipios autónomos.

Algunos pueblos y comunidades han expresado el contenido de las reivindicaciones que se persiguen con la autonomía, como:

(...) la de “compañeros Chontales y mestizos de Tabasco” en la defensa “de los recursos, del equilibrio ecológico, del derecho de los pueblos a recibir un trato justo y justas compensaciones por el aprovechamiento de los bienes que están en su territorio”; la del pueblo de Tepoztlán (Morelos) en la defensa “de su derecho a decidir sobre el destino de su suelo y de sus recursos y del derecho de los pueblos a tener municipios libres y autónomos”; la de los mixtecos de Guerrero por el reconocimiento “del municipio libre y autónomo de Rancho Nueva Democracia”.<sup>53</sup>

#### *Autonomía, pobreza y financiamiento del desarrollo*

Una variable importante de las relaciones del Estado nacional con las entidades federativas y el municipio, y en su caso con las regiones y comunidades autónomas, cuando éstas existen, es el del financiamiento.<sup>54</sup> En Tlaxcala donde se hace este estudio, fue también la variable que con más frecuencia se citó como la causa de la conformación de nuevos municipios. En el caso de España porque el financiamiento del gobierno central a las comunidades autónomas, (Cataluña) no regresan a esta comunidad en la magnitud que ésta ha contribuido con sus ingresos fiscales y son insuficientes “para la prestación de servicios que el gobierno catalán está obligado a proporcionar a sus habitantes.”<sup>55</sup> En el caso de Tlaxcala porque la excesiva concentración de recursos en las cabeceras municipales de los municipios a que pertenecían, cancelaba el mínimo de desarrollo para sus habitantes.<sup>56</sup>

Acercas de la autonomía diremos que las experiencias tanto de otros países como de otras regiones, estados y municipios del mismo país, no se importan, sino que se construye con los propios elementos históricos, sociales y políticos que han ido definiendo a cada comunidad en sentido amplio. Esto es, lo bueno en autonomía para unos no se adapta o es de interés para otros. La experiencia española así lo ha demostrado<sup>57</sup> y en México las discusiones acerca de la autonomía lo confirman. No obstante las experiencias de los otros constituyen las nuestras cuando las circunstancias, condiciones, el pasado y el futuro se comparten como en este fin de siglo globalizado y neoliberal.<sup>58</sup> En el caso de Cataluña, entre las alternativas de modelo de Estado

“Son varias y oscilan entre conceptos de autonomía más diferenciada en términos de autogobierno y de gestión de recursos generados por la pro-

pia comunidad Catalana, federalismo asimétrico o inclusión de parámetros políticos diferenciadores de identidades y de competencias, asociación política pactada con el gobierno español, y en grado creciente la idea de que el mejor modelo de asociación política con el Estado español es el confederal."<sup>59</sup>

El modelo catalán aunque manifiesta preferencias por un federalismo asimétrico por su diferencia con otras nacionalidades y regiones que adquirieron el estatus de autonomía de una tradición castellana, mantiene el interés de ser parte del Estado español aunque con autonomías en la reproducción de su cultura, sin depender de los cambios políticos en Madrid. Los catalanes sostienen que: "los procesos unilineales son contrarios a la naturaleza y, por lo mismo, enemigos del progreso".<sup>60</sup>

El caso español podría resultar paradigmático para la discusión de las autonomías en México, ya que la recuperación de identidades culturales tiene una referencia o "es una función" de autogobiernos territoriales.

Jone Goirizelaia afirma que aunque la situación de Euskal-Herria y Chiapas sean situaciones tan disímolas, existen ciertos parámetros que las hacen comunes, y no sólo a ellas, sino a las iniciativas libertarias que se viven en este fin de siglo donde, el

"eje fundamental es el ser humano (. . .) Si por encima de los intereses de pequeños grupos de poder que marginan a la gran mayoría de la humanidad anteponeamos al ser humano, y logramos organizar a la sociedad mediante criterios de solidaridad, colaboración y paz, podremos contribuir a crear una vida marcada por el valor más preciado de los seres humanos: la libertad."<sup>61</sup>

Por su parte, Pierre Beaucage a partir de la experiencia de la lucha por la autonomía de la nación quebequense nos advierte, pero también nos relaciona en una misma intención al decir que:

Dentro del panorama general de la lucha de los pueblos indígenas por la autonomía, es imprescindible volver al proceso histórico particular por el que se constituyeron los varios actores sociales que actúan en el drama canadiense. Nos podremos dar cuenta de que en este contexto, los conceptos de nación, gobierno, indígena, no solamente quieren decir otra cosa que

en México o en Estados Unidos, sino que tampoco quieren decir lo mismo que en Quebec, en el Canadá inglés o entre los varios grupos autóctonos que comparten el territorio canadiense.<sup>62</sup>

Nuevamente, lo polisémico de los términos impone que nuestros análisis y propuestas ocurran como formas o nodos de autoconstrucción histórica y sociales específicos.

En los años sesenta, "paralelamente al auge del nacionalismo en Quebec, entre los pueblos indígenas de Canadá, en particular entre las jóvenes generaciones, se observaba un movimiento de concientización cuyos ejes principales fueron la reivindicación por el territorio y por el autogobierno".<sup>63</sup> Los setenta

fueron los de mayor convergencia entre el movimiento nacionalista quebequense y las organizaciones amerindias que a nivel canadiense, luchaban por el reconocimiento de sus derechos políticos y territoriales. (...) Las luchas paralelas de estos dos movimientos, el quebequense y el indígena, que parecían reforzarse una a otra, terminaron en el fracaso. En los años siguientes sus caminos se apartarían, precisamente, en la cuestión territorial (. . .) en 1975, el *Acuerdo de la Bahía James (Entente de la Baie James)* en el que (los indígenas) concedían la mayor parte de sus territorios a cambio de trabajos de infraestructura municipal regional y de una compensación financiera.<sup>64</sup>

Puede verse de las líneas anteriores los derroteros que puede tomar la autonomía o autogobierno y que incluso la dotación de infraestructura municipal y regional puede constituir —en una situación concreta— una forma de emancipación política y social y una reconstrucción de las características de los pueblos, etnas o grupos sociales con una historia y un pasado social diferentes a los de otros grupos en la nación. En Canadá:

El problema no parece arraigarse tanto en la cuestión del autogobierno, pues tanto a nivel de Quebec como de Canadá se están llevando a cabo transferencias progresivas de responsabilidades y de recursos hacia las reservas (en el campo de la educación y de la salud, por ejemplo). A nivel político, los indígenas, quienes apenas en 1960 obtuvieron derecho de voto en Canadá, ahora tienen gobiernos locales propios en las reservas del sur, mien-

tras en el Norte, dene, inuits y cris han llegado a gobiernos regionales. Sin embargo, a estos gobiernos regionales les falta mucho todavía para la plena autonomía y para que se les reconozca en los hechos el derecho a la autodeterminación como derecho inherente a su estatuto de naciones.

Vemos que la verdadera manzana de la discordia es el territorio, considerado por los quebequenses y por los autóctonos como base imprescindible de un derecho a la autonomía.<sup>65</sup>

Y lo es tanto, como en México, independientemente de la nacionalidad, es el elemento desde el cual nos diferenciamos al mismo tiempo que somos los mismos. Es lo que permite en un arrebato de lirismo y de retórica: ser los mismos con los otros.

Cuando nos hallamos ante una institución formalizada en Estado nación, a la cual la sociología denomina sociedad global, podemos afirmar que estamos ante un marco social de memoria, y que por lo tanto, es un productor de adhesiones. Pero no es el único tipo de marco social de memoria. Existen otros muchos, como la familia, la institución religiosa, la clase o el agrupamiento étnico. Estos dos últimos, a diferencia de los demás, tienen la particularidad de poder constituirse en sociedades globales en ciertas condiciones históricas (...) Realizándose con el concurso de los signos, señales, símbolos, ideas, valores, más o menos cristalizadas. De esta forma la clase o el agrupamiento étnico adquieren una memoria colectiva efectiva cada vez más clara, integrándose directamente en la conciencia de clase o del agrupamiento étnico.<sup>66</sup>

Aunque referido a las nacionalidades y a la construcción de Estado nación como el país Vasco, la construcción de memoria se hace extensiva a la construcción de autonomía sin oposición al Estado y como conjunto de características que sostienen el autogobierno.

"Podemos afirmar que la sociedad dispone las cosas de tal manera que la innovación puede resistir mejor que la conformidad. Las experiencias muestran que en un contexto de innovación, en un momento en que disminuye el apoyo oficial, la minoría pasa a ejercer una influencia comparable a la que ejerciera una mayoría."<sup>67</sup> Como el EZLN en Chiapas y Santa Apolonia Teacalco en Tlaxcala, por ejemplo.

Las minorías activas producen movimientos organizados y por los mismos procuran influir sobre la historia de su sociedad, convirtiéndolos en lugar estratégico donde se crean y se hacen explícitos los valores nuevos, o al menos se decide la transformación en la jerarquía de valores (...) Cuando nos toque exanar las decisiones colectivas no sabremos agotar la realidad y dar cuentas de sus características específicas si no incluimos las cualidades del espacio donde se han formado. Los valores son sus abscisas y sus ordenadas.<sup>68</sup>

La autonomía implicará un nuevo derecho para una nueva economía política. En una aplicación de los postulados de Amartya Sen, la relación de un derecho que contemple las titularidades (como titularidades de derechos) de los pueblos indígenas, comunidades, municipios y regiones, en un marco de autonomía haciéndose consideraciones como las siguientes:

a) Reconocimiento constitucional de la existencia de los pueblos indígenas como sujetos específicos al interior de la nación (...) y el cumplimiento de las obligaciones de los estados y gobiernos de garantizar un ejercicio y desarrollar la legislación pertinente (...)

b) (...) el derecho de los pueblos a disponer de los medios materiales y culturales necesarios para su reproducción y crecimiento. (...) principalmente a la conservación, reoperación y ampliación de las tierras y territorios de los pueblos, y a la conservación de las calidades de habitat.<sup>69</sup> [En este sentido, a un régimen de autogobierno, como autonomía territorial (municipios étnicos y multiétnico) que permitan el ejercicio de este derecho].

c) Derecho al desarrollo material y social de los pueblos indígenas. Incluye el derecho de asumir la iniciativa y la responsabilidad sobre su propio desarrollo, a participar en los beneficios del desarrollo nacional en una medida que compense los déficits históricamente establecidos y a tomar parte en el diseño y ejecución de los objetivos nacionales de desarrollo (...)

d) Derecho al ejercicio y desarrollo de las culturas indígenas, a su crecimiento y transformación. Este derecho debe garantizar a los pueblos indígenas el acceso a los bienes culturales de la nación y la participación en la configuración de la cultura nacional (...)

e) Establecimiento de las condiciones jurídicas y políticas que hagan posibles y seguros el ejercicio de la ampliación de los derechos antes señalados, dentro de la institucionalidad de los estados

Para esto será necesario garantizar la representación directa de los pueblos en las instancias de gobierno, asegurar sus conquistas históricas y legitimar sus formas propias de autoridad, representación y administración de justicia.<sup>70</sup>

Para ello habrá que listar todos aquellos instrumentos para ese desarrollo:

El crédito a pobres.

La recuperación de sus conocimientos.

La recuperación de sus culturas.

La recuperación de sus lenguas.

Los medios de comunicación necesarios para la difusión.

Los servicios públicos necesarios.

Las obras que los sostengan.

La inversión productiva.

La inversión social.

Todo ello bajo las modalidades que las territorialidades indias (y de pobres a los que pertenecen) determinen.

Para esto, dadas las condiciones de oposición de poderes, sobre todo del Estado a la constitución de autonomías, tendrán que ser desde los poderes estratégicamente opuestos como un programa de acción política aun desde la resistencia, la transgresión y la lucha, pero, "Hay un tema en la reforma constitucional que sería el más comprensivo de todos y que aún es muy incipiente: el reconocimiento del carácter multiétnico y pluricultural de la nación y por tanto la disolución del horizonte de unidad comprendida como homogeneidad."<sup>71</sup> Iturralde Guerrero también afirma que:

La demanda (de los movimientos indígenas) ha puesto en evidencia la insuficiencia del estatuto de ciudadanía (reconocido para los indios desde la reforma liberal) para garantizar sus derechos específicos como colectividades y que en algunos países latinoamericanos se ha recogido la demanda y se vienen incorporando diversas normas constitucionales y legales para reconocer y garantizar ciertos derechos. Pero estas reformas se hacen desde el interés de reformar al Estado ante las nuevas condiciones globales, más que desde la voluntad de aceptar la diversidad étnica y cultural como signo de la modernidad.<sup>72</sup>

La autonomía está atada como complejo de reivindicaciones económicas al control sobre el espacio de la soberanía. Como una oposición

desde formas del Estado moderno, es la barrera para el reconocimiento de los derechos indígenas basados en la autonomía.

La autonomía, también, involucra cambios en el concepto de justicia y en su normatividad; el del derecho y el de las titularidades que de él se derivan. Delitos como el terrorismo y narcotráfico son tipificaciones de conductas delictivas reales, pero también una de las nuevas estrategias de disciplinamiento y normalización. Aunque la autonomía va más allá de la justicia local, esta es la primera condición de convivencia para alcanzar ahora un Estado de Derecho.

En ese ámbito, las personas y comunidades autónomas como titulares de derechos, definirán nuevas formas de ciudadanía étnica o no, indígena o no, para la autonomía y autodeterminación. Sin renunciar a sus identidades y formas de actuar colectivos las titularidades, indígenas o no, pueden proponer otras formas más productoras de legitimidad por el Estado, de relación con partidos políticos, por ejemplo a nivel de la localidad y municipio como el caso de Tlaxcala, que se estudia, y explorar las instancias corporativas y de gestión, y por esas vías, buscar una participación indiscutible en la globalidad y el liberalismo.

En ello el *quid* en el cambio de valores o el cambio en la jerarquía de esos valores de mercado, democracia y soberanía.

*Autonomía, democracia y Estado nacional. La identidad más allá de las fronteras: una discusión del capitalismo flexible y la globalización*

Otras perspectivas, ajenas a nuestra historia, omitiendo la existencia de los valores de un liberalismo que en México habríamos parecido olvidar, lucha hasta 1857 y se consolida ahora como forma e idea política de México y aun más del México indígena, sólo endurecería las condiciones de comunidades indígenas y no indígenas que aspiran a alguna autonomía y radicalizaría la lucha política y social que México vive hoy. La apuesta social y política es de enormes dimensiones.

En Nicaragua se enfrentó en los años de revolución el dilema de reconocer la autonomía, sobre todo de los miskitos aun a costa de debilitar el esfuerzo revolucionario y de provocar una recesión y la pérdida de la guerra frente a la Contra, sin embargo el resultado fue positivo

La experiencia de Nicaragua parece confirmar el principio que establece que la unidad más sólida y formidable es aquella que se construye

sobre la base de la voluntariedad, la libertad y la igualdad de los componentes del conjunto nacional y no la que se establece por la fuerza, la opresión y la desigualdad. El régimen de autonomía regional, al abrir espacios reales de afirmación y desarrollo a las identidades étnicas diferenciadas en el seno de la nación, contribuye a romper la asimetría de las relaciones interétnicas que obligan a las etnias a afirmarse en contra del Estado nacional global. Nicaragua mostró en su momento que si algo contribuye a desactivar la bomba de tiempo del separatismo de algunas dirigencias étnicas es precisamente la apertura de espacios jurídicos políticos en el Estado nacional para la incidencia directa o indirecta de las etnias en las decisiones que les afectan y aún en otras del interés del conjunto nacional. La apropiación de este nuevo tipo de estado por parte de las etnias es mucho mayor que en el caso de los estados nacionales con expresión tradicionalmente monoétnica (...) El proceso de autonomía de las regiones del Atlántico —al crear formas propias de autogobierno por razones étnicas— reforma al estado en nuevos términos, (...) la forma de estado unitario centralista y monoétnico tradicional ha asumido la nueva forma del Estado regional” caracterizado precisamente por la autonomía regional, que otorga una serie de competencias y atribuciones a las etnias del Atlántico, así como derechos particulares sobre asuntos económicos, políticos, sociales y culturales ( )<sup>73</sup>

Aunque la Asamblea Nacional se ha negado a aprobar la reglamentación del Estado de Autonomía y con ello dar efectividad a las reformas constitucionales alcanzadas, la vía de los hechos se ha impuesto en algunos casos, negociando, por los gobiernos autónomos,

los montos de impuestos que deben pagar las entidades centrales y empresas que explotan recursos regionales en actividades económicas como la minería, la pesca y la explotación de los bosques. Pero también, la polémica se ha dado en cuanto a la legitimidad y atinencia del establecimiento de instancias de gobierno y gestión paralelas a los gobiernos autónomos, dependientes del gobierno central.<sup>74</sup>

También, como Nicaragua, aunque sin una normalización de las relaciones en la zona rebelde del EZLN en Chiapas por la constitución de municipios autónomos, parece existir una vida política y social que se ignora por el gobierno. En Tlaxcala por su movimiento de constitu-

ción de municipios, se ha avanzado un trecho más, donde se dan relaciones más armónicas entre la sociedad y el Estado.

El balance (en Nicaragua) es, sin duda, positivo. Desde luego, la autonomía ha tenido que enfrentar enormes dificultades. Éstas derivan de la propia inexperiencia de los pueblos en materia de autogobierno, de las difíciles condiciones de atraso socioeconómico y pobreza que hay que remontar, de la intromisión de los partidos políticos nacionales en la región y, sobre todo, de los constantes obstáculos que levanta la inercia centralista del gobierno nacional.<sup>75</sup>

También Díaz-Polanco, en un intento por rescatar los elementos de autonomía en la región de México y Centroamérica, con fuertes elementos en común, ha destacado que la autonomía no es separación o división del Estado,

(...) que los estatutos de autonomía constituyen un paso inicial en una trayectoria de muchos años. Hay que pulirlos, hay que ensayarlos, hay que trabajarlos hasta tener algo que beneficie plenamente a la nación nicaragüense, porque también parte del problema es que, a veces, la gente del resto del país tiende a entender que cuando en la Costa Atlántica decimos autonomía estamos hablando de separación, de la formación de otro Estado, que estamos lesionando la nación nicaragüense. Y ese no es nuestro punto de vista, lo que queremos es participar plenamente en la vida nacional.

Esa participación plena no podrá venir, si no nos podemos identificar plenamente como lo que somos: grupos étnicos. La autonomía tiende a rescatar esa identidad costeña, esa identidad étnica, para así “emponderarnos”, participa como ciudadanos de primera en este país. Hemos caminado un poco hacia eso, pero falta mucho todavía”.<sup>76</sup>

Por otra parte la autonomía dado su carácter, viene de las reivindicaciones sociales. Resulta del fin del proceso de secularización iniciado en el siglo XVI y XVIII en que se ha sustituido completamente una relación de gracia y providencia desde el Estado a la sociedad y en que ahora se impone una concepción de Estado como sociedad política en un nuevo pacto ajustado a nuevas condiciones: las de acceso a una modernidad aun a “matocaballo” como parece hacerse ahora la carga de la historia. Oponerse no traerá sino balcanizaciones como las que

se han conocido en Europa oriental y las posesiones de la vieja URSS. Esto debería alertarnos.

Si bien es cierto que el Frente Sandinista y el gobierno revolucionario facilitaron las condiciones para que se aprobara, la autonomía no es un logro de los gobiernos. Es todo un proceso que, en el caso de la Costa Atlántica, venimos viviendo. Es una forma de lucha, de vida [que parte] de nuestra propia cosmovisión, de nuestra propia cosmogonía, de nuestro modo de ver las cosas.

El proceso de institucionalización de la autonomía es rápido. Su proceso histórico ha sido largo.<sup>77</sup>

Tan largo como ese proceso de secularización de la vida pública:

La tendencia entre la gente es medir la autonomía solamente enfocando las fallas, las debilidades o los fracasos, si se quiere, del gobierno como tal, es decir, de la estructura formal.

Pero la autonomía no se da ahí. La autonomía se da entre el pueblo, en el corazón y en la mente del pueblo. Y cuando ya está consolidada ahí es cuando las estructuras formales empiezan a reflejar esa eficiencia, esa efectividad que necesitamos.<sup>78</sup>

En un estudio de Miguel González Pérez,<sup>79</sup> comentado por María de los Dolores Figueroa Romero, se destacan algunas referencias al proceso de autonomía de Nicaragua que son importantes en la relación autonomía-descentralización y gobernabilidad municipal, no sólo para Nicaragua, sino para muchas de las experiencias del área de México y Centroamérica por los elementos que contienen.

*Por lo que respecta a las relaciones entre el estado y la región, el inicio de un proceso de descentralización del Estado nacional a favor de los gobiernos locales de las regiones autónomas proporcionaría alternativas de desarrollo regional que harían viable la consolidación del régimen autonómico y, en consecuencia, podrían representar una posibilidad concreta de resolver el rezago socioeconómico de la Costa Atlántica. Este proceso también tendría como resultado el fortalecimiento del régimen político administrativo del Estado nacional (...) Entramos de manera consecuente en la dimensión local de la autonomía regional: todo estudio acerca de la descentralización y*

gestión administrativa de los gobiernos autónomos ha de pasar por la organización y gestión municipal, por los actos mismos de la gobernabilidad local.<sup>80</sup>

El caso de Nicaragua es importante puesto que atendió al problema de la sujeción interétnica que resultaba de la agresividad de los miskitos y resolvió a través de la autonomía territorial.

Se recupera el problema de la tierra como el eje articulador de las demandas centrales de los pueblos indígenas y comunidades en cuatro factores elementales: la articulación del Estatuto de Autonomía con la ley de Municipios y su reglamento; el funcionamiento de las municipalidades como polos fragmentados y de poder paralelo a los gobiernos regionales autónomos; las alcaldías como centros de las disputas y recomposición de fuerzas de los partidos políticos; y finalmente la relación entre las comunidades indígenas, los municipios, la región autónoma y el estado central.<sup>81</sup>

Muchos de estos elementos se encuentran presentes en el fenómeno de autonomía social y política en Tlaxcala, aunque bajo el régimen formal de la soberanía de Estado nacional y de su centralización y concentración de poder; aquellas otras, las de complejidad multiétnica y multirreligiosa y la concentración en un aspecto indígena del problema de autonomía, han frenado los esfuerzos del generoso proceso de autonomía en Chiapas y en México. Un énfasis mucho menor en los aspectos étnicos, que ya se transita por el EZLN, haría menos eficaces los esfuerzos del "poder del Estado" para someter violentamente y por las armas, esto encauzaría políticamente la discusión de la autonomía.

El autor extrae una lección de la experiencia costeña nicaragüense y es que demuestra con una buena argumentación que la fundación de autonomías es punto de partida y ampliación de experiencias democráticas, pero no se revela en el corto plazo —como solución a problemas que requieren respuestas inmediatas y un tratamiento verdaderamente integral: desarrollo institucional democrático, descentralización, recuperación de bases productivas y formación de recursos humanos.

La autonomía regional, para su diseño y ejecución requiere de estrategias paralelas de negociación: desde el ámbito de la comunidad y el municipio, hasta los cambios *en cadena* que en el régimen genera a nivel de las instituciones del Estado (descentralización). En este sentido, la experiencia nicara-



guense podrá aportar que los tiempos políticos y las formas jurídicas para llegar a la autonomía repercuten centralmente en la consolidación del sistema propiamente dicho.<sup>82</sup>

De esta forma pueden negociarse resultados de la autonomía a corto plazo, por eso en el estudio se aborda el proceso de descentralización de los servicios públicos, convenios intermunicipales, cooperación y comunicación para resolver problemas comunes, conflictos de liderazgo, intromisiones internas y externas, presencia y fricción entre partidos políticos a nivel de la comunidad, el municipio y la región y evaluaciones sobre eficiencia, eficacia y equidad como requisitos de efectividad política.

La autonomía, así, es una estrategia de largo plazo que requiere —para el corto plazo— de otras estrategias que la complementen.

La autonomía se funda al final en el elemento común que es el territorio (la comunidad). El elemento tanto moderno como postmoderno que es el "lugar", sea este municipio o región. Ello puede verse en la transnacionalización de la comunidad sea en la migración transfronteriza, como en las relaciones desde el exterior, regional y nacional, a las comunidades Vastas regiones de nuestro país serían inentendibles si no incluimos estas relaciones.

La globalización del capital ha disuelto las fronteras internacionales integrando de manera sin precedente las economías de muchos países (...) la migración de trabajadores mexicanos hacia Estados Unidos ha hecho surgir numerosas comunidades transnacionales de indígenas migrantes que desarrollan tejidos socioeconómicos entre sus regiones y Estados Unidos.

En este contexto, el activismo político de poblaciones migrantes como los mixtecos en California y su capacidad de intervenir en los procesos políticos en sus comunidades de origen, plantea un reto a la hegemonía del estado mexicano para definir lo que constituye la comunidad política nacional y los derechos que ésta puede gozar.

Es decir: quién decide dónde comienza y termina la comunidad política de alguna población mixteca o zapoteca migrante —entendida ésta de manera amplia como los miembros que pertenecen a ella y que gozan de derechos y responsabilidades de participación en la toma de decisiones políticas internas, en los contornos de la comunidad política local— no en el estado a través de sus reglamentos jurídicos sino la comunidad misma en la práctica política, que ha tenido que redefinir y expandir sus límites para

incorporar al gran número de migrantes que se encuentran físicamente a dos mil millas de distancia a través de una institucionalización transnacional de su cultura, práctica y costumbres políticas, estatus y liderazgos.<sup>83</sup>

En la práctica las comunidades indígenas han convertido lo que se veía como una catástrofe, debido a los altos índices de migración de su población, en una fuente de vida para su reproducción social y cultural. La autonomía, entendida como el mecanismo para normar y ejercer su autoridad, ha sido fundamental para responder al fenómeno de la migración. Dentro de este contexto ha sido necesario para los pueblos indígenas migrantes reconceptualizar y expandir el concepto de comunidad política, redefiniéndola de una manera más amplia para que se incorpore a la gran población indígena dispersa a través de muchas fronteras geográficas.<sup>84</sup>

Ello está planteando la necesidad de reformas al Estado, incluso para el control de su población. Pero más allá de esto, le está brindando la oportunidad de revolucionar sus relaciones y facilitar su incorporación a la globalidad con formas modernas del Estado y no del Estado decimonónico que defiende a cualquier costo.

En el proceso migratorio los indígenas han afianzado su identidad, lo cual les ha permitido organizarse y mantener lazos muy estrechos con sus comunidades de origen. También les permite participar directamente en los asuntos más relevantes de sus comunidades sin importar dónde se encuentren físicamente. Los migrantes mixtecos no sólo siguen siendo tomados en consideración en las decisiones importantes de la comunidad en general, sino que siguen manteniendo sus derechos y obligaciones como miembros de una comunidad específica (...)

Muchos migrantes son llamados a sus comunidades de origen a desempeñar cargos para los cuales fueron elegidos por la asamblea popular local. En muchas ocasiones estos migrantes han permanecido ausentes de su comunidad por años. Sin embargo al constante ir y venir de estos trabajadores y al flujo tan extenso de información, dinero y servicios de toda la clase que esto conlleva, las comunidades indígenas migrantes y sus diferentes comunidades hermanas en California han cimentado una relación tan estrecha que de alguna manera forman una sola comunidad. En la literatura sobre migración estas comunidades son denominadas transnacionales. El término transnacional tiene dos significados relevantes. Uno es en el sentido geográfico que se refiere a fenómenos tales como la migración, comercio

y comunicación que trasciende las fronteras nacionales. El segundo sentido de transnacional es aquello que transforma y trasciende al Estado nación como forma social y cultural moderna.<sup>85</sup>

La autonomía está modificando también la función de los partidos políticos superando la estrecha noción de su naturaleza pública nacional y convirtiéndolos en entidades de derecho público regional y municipal y desde ahí, haciéndolos eficaces y determinando su permanencia y relaciones con otros partidos a nivel nacional.

Dieter Nohlen comentando el caso alemán, pero en un "contagio" que la globalización ha puesto en práctica y por ello al alcance de otros países, dice que ahora, "—en relación al principio federativo— lo que se quiere es la diferenciación de una población según el aspecto territorial, o mejor dicho, según la lengua y la cultura de ciertas regiones".<sup>86</sup> En ello, los partidos políticos —y esto parece estar sucediendo en México— estarían orientándose a los intereses locales y municipales; hacia "una mayor atención a la población de la identidad regional y permitiendo una mayor influencia de las regiones en la formación de la voluntad política a nivel del Estado federal".<sup>87</sup>

En España, donde ahora el tema de las autonomías y territorialidades se discute con mayor amplitud y realización que en ningún otro país de Europa, éstas tienen un antecedente histórico muy prolongado. Desde el siglo pasado se fue conformando lo que Josep M. Valle ha llamado un contra-modelo, al modelo centralista español. En ese contra-modelo han estado presentes de manera permanente las características

( ) democratizadora en la participación, federalizante en la conformación del Estado, reformista en el terreno social (...) Los rasgos de este contramodelo nos dibujan un intento de redistribución social y territorial del poder (...) Su programa contiene las reformas económicas y sociales generadas en cada momento por las exigencias de los desposeídos. Un modelo de organización territorial del poder subraya la importancia del poder local-municipal frente al Gobierno civil y afirma la personalidad de los Estados-regiones en clave federal-autonomistas frente a la provincia centralizadora.<sup>88</sup>

Al flujo y contraflujo de estas dos corrientes políticas, después del franquismo, y aun en él, el contra-modelo de autonomías y territorialidades se fue imponiendo, entre otras cosas por un mundo más abierto en

que la integración económica ha jugado un gran papel y por otro, porque hay ahora una globalidad que se distingue antes que nada por el enorme desarrollo de los medios de comunicación; pero más que nada, porque:

(...) el modelo de Estado unitario-centralista no ha sabido o no ha podido hacerse compatible con la aceptación pacífica de su integración en una organización política común.

De ahí la capacidad de los movimientos —primero— y de los partidos —ahora— nacionalistas o regionalistas para oponer de nuevo —junto con otras organizaciones políticas— un contra-modelo al Estado-nación unitario y centralista.<sup>89</sup>

Los avances no han sido de ninguna manera sin oposición, el modelo unitario centralista responde, aun hoy, a fuertes intereses de grupos y élites de la economía, la administración y el ejército que se sienten amenazados por el potencial de las instancias territoriales del modelo autonómico, invocando en su contra la ruptura de la unidad del mercado —de la cual en realidad el modelo autonómico es efecto dada la globalización y flexibilidad productiva del capitalismo contemporáneo—, la unidad del Estado —sin aceptar que las unidades autonómicas son parte del Estado— y la presencia de un ejército más interesado en el interior que en ser garante de la soberanía e independencia frente a otros estados y en su involucramiento político e ideológico.

En España los partidos políticos han transitado desde el modelo clientelar y caciquil como forma de articulación entre el poder local y periférico y el poder central del sistema hacia partidos con

(...) otras posibilidades para la actividad política. Aparecen los agentes colectivos de movilización (otro tipo de partidos con arraigo territorial, organizaciones populares de carácter social o ya directamente sindical) que recogen aspiraciones de carácter compartido, formulando propuestas globales que requieren frecuentemente la renuncia a la satisfacción directa, individual e inmediata de una necesidad o demanda, en una dimensión propiamente política y no clientelar.

La tradición federalista y los movimientos nacionalistas operan ya —con mejor o peor fortuna— con base a partidos que responden a características modernas de las organizaciones de movilización. La impugnación de la forma de Estado dominante y la propuesta de alternativas o contra-mode-

los toman pie en la insatisfacción y en la falta de identificación con el Estado centralista que experimentan colectivos sociales y comunidades territoriales. Falta de identificación que lleva incluso en ocasiones a la negación misma del Estado como sistema de organización social e inspira a la poderosa tradición anarco-libertaria.<sup>91</sup>

En México, la irrupción de alguno de los elementos señalados en el caso español como la fresca fuerza política del EZLN y los movimientos sociales a nivel mundial del caso tlaxcalteca de 1995 como el de Santa Apolonia Teacalco y de la parte sur de Tlaxcala en el Valle de Puebla-Tlaxcala y del área de Nativitas, parecieran hacer esperanzadora esta perspectiva.

Los partidos políticos habrán de transitar —si esto sucede— desde la centralización, burocratización y corporativización hacia entidades que construyan mayorías, y que refuercen la voluntad política de las instituciones comunitarias. La burocracia deberá transitar también desde un sucederse a sí mismas hacia un Estado de las autonomías.

Finalmente, autonomía no es de ninguna manera el tipo de descentralización de núcleos de poder que están

(...) interesados en trasladar la gestión —cada vez más conflictiva— de algunas prestaciones estatales de tipo social (sanidad, educación, urbanismo) a unos mandatarios periféricos que asumirán el desgaste de la crítica de la opinión pública, sin disponer de la capacidad de responder a ella con la elaboración de una política adecuada y sin contar con los recursos económicos y técnicos para desempeñarla eficaz, eficiente y equitativamente.

Tal vez no sea superfluo —como punto final— recordar que la superación del estado unitario puede abordarse desde una perspectiva doble: la de quienes lo desechan como obsoleto en función de una mejor protección de sus intereses y la de quienes aspiran a dar un paso más en el largo camino hacia el establecimiento de relaciones individuales y colectivas en términos de igualdad.

Bajo estas dos aproximaciones se encierran de hecho las dos concepciones tradicionales de la democracia. Por un lado, la que le atribuye un carácter instrumental para una regulación menos costosa de los conflictos. Por otra parte, la que pretende dar un contenido programático —utópico, en el sentido fuerte del término que apunta a la gradual creación de condiciones para un acceso efectivo de todos al ejercicio del poder.<sup>91</sup>

En la experiencia italiana, después de fascismo que no podía consentir el pluralismo de las comunidades locales.

Los católicos y republicanos fueron quienes formularon una propuesta de articulación regional del Estado con mayor acento en la autonomía de los municipios y no en el nacimiento de las regiones (...). Es importante destacar, en este punto, que las primeras experiencias políticas de los católicos y de los socialistas en Italia, se obtuvieron precisamente en las administraciones locales, las cuales se convirtieron entonces en la sede privilegiada de la presencia de estos dos movimientos en la vida política italiana.<sup>92</sup>

Es en los municipios de México, dada su riqueza política, cultural y social, donde se están potenciando las actividades de los partidos políticos. Esto ofrece una gran oportunidad a una reforma de Estado no sólo declarativa desde el nivel central sino propuesta y con cierta eficacia política impuesta, dado que también los municipios son en nuestro país el eslabón más débil de la cadena de poder de un sistema formal federalista pero fuertemente centralizado en la práctica.

El reto de la autonomía en México es, en el sentido que se ha comentado, el de servir a la democracia “difundiéndole el poder a las instituciones representativas de la comunidad regional y de las comunidades locales (pero como dice D’Onofrio) sin caer en el error de no entender que los procesos de integración más supranacionales requieren estructuras de partido adecuadas al desafío que plantean los poderes económicos y sociales no menos centralizados y centralizadores”.<sup>93</sup> Esto no implica caer en el localismo. La vida nacional es un requisito, un *sine qua non* de la vida comunitaria, municipal y regional, es una combinación de descentralización regional y autonomía locales con la “dimensión nacional de la vida política, de la cual derivan consecuencias importantes para la vida local”.<sup>94</sup>

La autonomía como política y más extensa que la acción política,

(...) tiene una profesión con su orden y con sus leyes propias (...)

Si se le conoce —como se hace actualmente— como el simple resultado del comportamiento, de los intereses, de los deseos, de las aspiraciones, de las demandas sociales, ella deja de ser política, pues es todo lo que la produce. Desde la primera vez en la historia del *homo sapiens* nosotros hemos tratado de pasar de la política a la economía como valor fundamental de la

organización de la sociedad. La política se inscribe en un tejido, en un contexto social y cultural, pero ella es también proyecto y determinación autónoma de sus fines. Ello no consiste solamente en la representación de sus intereses, culturas, valores dados, pues ella es también la posibilidad de construir las relaciones nuevas sobre las bases que no emergen simple y espontáneamente de la sociedad civil.<sup>23</sup>

No obstante estas experiencias hacia una reforma del Estado para su inmersión en la modernidad y en su caso en la postmodernidad, sin la cual el estado se convierte en un obstáculo para el desarrollo.

En América latina (...) la posibilidad de que se avance en la dirección indicada se ha estrellado, hasta ahora, contra estructuras socioeconómicas y políticas que se verían afectadas por cualquier transformación que haga más justa y más democrática a la sociedad. En el plano ideológico, el proyecto autónomo se ha visto frenado por un conjunto de mitos, prejuicios o temores muy arraigados en la sociedad, que han sido alimentados durante casi dos siglos desde el poder y sus aparatos. Ello forma parte sustancial de la "cultura" de la dominación: (...)

1) Ante todo, existe un estulo de plantear la cuestión que consiste en poner los problemas técnicos o prácticos por delante de los principios o elementos de fondo que deben someterse al análisis y debate. De hecho, se trata más bien de un método para evitar la discusión del asunto (...) En realidad, este procedimiento busca ocultar una actitud conservadora, una predilección por el *statu quo* que no se atreve a asumir abiertamente sus premisas. Es una típica salida por la tangente que refleja los miedos, nada racionales, de la lógica técnica. En este caso, la lógica técnica busca ocultar una lógica política ( ) 2) (...) la supuesta relación positiva, o incluso identificación entre la unidad nacional y el centralismo. Es decir, la idea de que el centralismo, es la garantía de la unidad (...) Es claro que el régimen unitario puede aceptar un amplia descentralización y que el federalismo es a menudo la envoltura del más férreo centralismo. Considerando sólo la perspectiva histórica, la experiencia de numerosos países parecería mostrar que si existe una relación entre unidad nacional y centralismo, ella es inversa: mientras más centralizada es la vida nacional, más débil es su tejido social y político; y a la inversa, mientras más fuerte es la descentralización nacional, es mayor la cohesión de sus partes integrantes y más vital su desenvolvimiento global. Así las cosas, en tanto el régimen de autonomía supone una descentraliza-

ción política, económica y sociocultural, propugnar por él es al mismo tiempo argumentar a favor de la unidad nacional ( ) 3) Detrás del anterior criterio se encuentra otro mito de gran prosapia: la unidad como homogeneidad sociocultural (...) Lo que nos resulta claro a estas alturas es que si la unidad está directamente relacionada con la descentralización, también lo está con la diversidad. La más sólida unidad es la que se funda la diversidad (...) 4) Es muy frecuente que se asocie el régimen de autonomía con supuestos peligros para la soberanía nacional. Este temor regularmente resulta de carácter territorial de la autonomía regional (...) En realidad la autonomía no pone en tela de juicio la unidad territorial del Estado nacional, sino que sencillamente define un nuevo ente político, ámbitos de competencia, etc., a favor de una mejor coordinación de sus partes integrantes. Si es cierto que la autonomía consolida la unidad nacional, entonces debería pensarse que además fortalece la soberanía (...) 5) El reconocimiento de derechos socioculturales a través de la autonomía suscita incertidumbres respecto a su compatibilidad con los derechos y garantías individuales consagradas en sus respectivas constituciones. Pero no existen fundamentos para suponer que la vigencia de los derechos socioculturales puede crear algún género de privilegio perturbador de los derechos individuales [sino], solventar las omisiones que en ese terreno, y en el de los derechos colectivos, han afectado a los pueblos indios. En otras palabras, ello consistía en sentar las bases étnico-nacionales para la democracia, anudando el proyecto etnocéntrico que provoca centralización, exclusión y desigualdad (...) 6) Uno de los alegatos en contra del régimen de autonomía que más frecuentemente se escucha es el de que separaría a los grupos socioculturales del país y plantearía serios problemas a las poblaciones no indias, las cuales tendrían supuestamente que abandonar los territorios bajo el nuevo sistema. Nada más falso (...) La autonomía parte del supuesto de que, como regla, en las regiones tendrán que convivir en distintos grupos socioculturales en nuestro caso incluidos los mestizos y otros grupos de población no india ( ) El régimen de autonomía no presupone expulsar a los no indios de territorios en los que han vivido durante generaciones. Se trata más bien de normar una nueva convivencia (...) En suma, las regiones autónomas se conciben como regiones pluriétnicas<sup>26</sup> (...) En tal sentido, el régimen de autonomía es también una escuela democrática ( ) Finalmente, el escollo más formidable para la viabilidad del régimen autonómico se plantea en relación con la definición de los territorios o regiones que adoptarían este sistema. Se alega que la complejidad y embrollo de los asentamientos indígenas en distintos países latinoame-

ricanos hacen poco menos que imposible delimitar territorios adecuados o satisfactorios para las partes (...) Es verdad, si se busca hacer dicha delimitación según la lógica técnica de la burocracia, de las decisiones tomadas desde arriba, etcétera, estamos ante un problema de difícil arreglo. Pero esta no es la única opción. De hecho, en los países en donde se ha logrado delimitar los territorios que accederían a la autonomía, ello se ha hecho recurriendo a los propios sujetos: es decir, desechando los procedimientos burocráticos y verticales, y recorriendo al método democrático: consultando a la población. (...) Esta fase del proceso autonómico no sólo busca conocer la opinión de las poblaciones respectivas acerca de la autonomía, sino además sus criterios acerca de las posibles ámbitos territoriales<sup>97</sup>

Díaz-Polanco advierte de algunas cuestiones acerca de la autonomía que tienen que ser consideradas:

No existe un patrón universal de autonomía que pueda ser generalizado. Por lo que a la autonomía se refiere, las copias o extrapolaciones resultan remedios estériles, y, en tal caso, el sistema aplicado no alcanza a colmar las aspiraciones y necesidades de los grupos correspondientes (...)

Como regla, la autonomía se implanta en el contexto de vastas transformaciones sociopolíticas a escala nacional y, de hecho la autonomía es parte y resultado de ellas (...)

El establecimiento de sistemas de "autogestión" (o como quiera que se llamen) en el marco de un *statu quo* centralista homogeneizante y negador de la composición plural de la sociedad, resultaría un descomunal fiasco. (...)

Por sí mismo, en efecto, el esquema de autonomía no cambia nada; él debe ser la expresión de transformaciones fundamentales de la sociedad.<sup>98</sup>

Finalmente,

En ausencia de la participación popular, la autonomía resulta una nueva concesión, y no lo que debe ser; conquista y reconocimiento de derechos (...) la autonomía implica la democratización de la sociedad: se alimenta de ésta y, al mismo tiempo, la profundiza. (...)

Siendo la autonomía el resultado de una negociación sociopolítica, su realización ha supuesto históricamente que también la parte étnico-nacional involucrada disponga de la necesaria fuerza política que deriva de su organización y movilización. En rigor, la garantía de los derechos autonómi-

cos alcanzados no deriva de su formalización jurídica, sino que más bien la forma jurídica y el grado real de las conquistas resultan de la efectividad de la fuerza política que encarnan las colectividades demandantes.<sup>99</sup>

De ahí que exista la posibilidad de varias soluciones autonómicas incluso para regiones y comunidades de un mismo país esto es, grados de autonomía, como en el caso español; para Tlaxcala, el caso que nos ocupa, en el capítulo siguiente, tratamos de reconstruir con la experiencia histórica de un conjunto de comunidades, cómo ellos la comprenden y la imponen, en esta transformación del Estado benefactor y centralizado en el México de fines del siglo XX.

## Notas

<sup>1</sup> Yvon Le Bot en entrevista con Massimo Cassari "Autonomía Solución a la encrucijada del estado Moderno, *Masiosare, La Jornada*, 16 de Mayo de 1999, p. 5

<sup>2</sup> Yvon Le Bot, "Autonomía. Solución a la encrucijada del estado Moderno", p. 5

<sup>3</sup> El autogobierno territorial a partir de la idea federal desde las entidades constitutivas tiene un ejemplo en el siglo XIX en la constitución de un municipio que tras tres años de guerra, de 1868 a 1872, constituyó en la Sierra Norte de Puebla el municipio de Xochiapulco, perteneciente al de Zacapoaxtla, como un reclamo a su heroica participación en la guerra de intervención y contra el Imperio (véase, Ana María de Huerta Jaramillo, *Insurrecciones rurales en el estado de Puebla 1868-1872*, Cuadernos de la Casa Presno, CIH y S-UAP, 1985, y Donna Rívero Moreno, *Xochiapulco, una gloria olvidada*, Gobierno del Estado de Puebla, Dirección General de Culturas Populares, Puebla, Pue., 1991).

<sup>4</sup> Yvon Le Bot, *Op. Cit.*, p. 5.

<sup>5</sup> En México ha habido impuestos por las condiciones regionales, más que un liberalismo y estancación del territorio, liberalismos, a veces impuestos por la propia dinámica social de carácter regional. La expresión de que más que un México hay múltiples "mexicos" trasciende lo anecdótico y adquiere cierta realidad donde lo local, comunitario y regional ha tenido cierta importancia. Aunque se suponga a la reivindicación autonómica territorial e indígena como algo que resulta y sale a escena en 1994, tales movimientos han existido en nuestro país desde la conquista y dominio externos. Entre 1868 y 1872 en la Sierra Norte del estado de Puebla, un núcleo indígena, finalizada la guerra de intervención, reivindicó frente al gobierno juarista triunfante su justo derecho a la posesión de la tierra. La negativa y la guerra

duraron tres años; finalmente se creó el municipio de Xochiapulco desde tierras en propiedad de la oligarquía. Hasta ahora tanto los habitantes indígenas de Zacapoaxtla y de Xochiapulco son ejemplo de defensa de la patria, la soberanía, la dignidad nacional y la construcción de normas del liberalismo en que se respetaron los derechos de los pueblos indios que lo constituyeron. Este movimiento y tantos otros han aportado, desde sus tradiciones, sentidos distintos a la democracia, la participación política y las concepciones del poder. (Véase Mary Kay Vaughan, *Cultural Politics in Revolution. Teachers, Peasants, and Schools in Mexico, 1930-1940*, The University of Arizona Press, Tucson 1997. Véase también, Alicia Castellanos Guerrero/Gilberto López y Rivas, "Autonomías y movimiento indígena en México: debates y desafíos", *Alteridades*, año 7, núm. 14, UAM Iztapalapa, México, 1997, p. 156.

<sup>6</sup> Arturo Escobar, *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton University Press, N.J., 1995, pp. 170-171.

<sup>7</sup> Jokín Apalategi, "Psicosociología de los Movimientos Nacionalitarios de Europa Occidental", *Alteridades*, año 7, número 14, UAM Iztapalapa, México, 1997, pp. 7-8.

<sup>8</sup> José Goirizelaia, "Autonomía y derecho de autodeterminación: el caso del país Vasco", *Alteridades*, año 7, núm. 14, UAM Iztapalapa, México 1997, p. 56.

<sup>9</sup> Jokín Apalategi, "Psicosociología de los movimientos nacionalitarios de Europa Occidental", p. 8-9

<sup>10</sup> Jokín Apalategi, *Op. Cit.*, p. 12.

<sup>11</sup> Alicia Castellanos Guerrero/Gilberto López y Rivas "Autonomías y movimiento indígena en México: debates y desafíos", *Alteridades*, año 7, núm. 14, UAM Iztapalapa, México 1997, p. 146.

<sup>12</sup> Javier Torres Parés, "Autonomía y sistema político de México", *Memoria*, núm. 104, octubre de 1997, México, p. 6.

<sup>13</sup> Alicia Castellanos Guerrero/Gilberto López y Rivas, "Autonomías y movimiento indígena en México: debates y desafíos", p. 156

<sup>14</sup> Carlos Montemayor, Chiapas. *La rebelión indígena de México*. 1ª reimp. Joaquín Mortiz Editores. México 1997, p. 185.

<sup>15</sup> María Teresa Sierra, "Esencialismo y autonomía: paradojas de las reivindicaciones indígenas", *Alteridades*, año 7, núm. 14, UAM Iztapalapa, México, 1997, p. 13.

<sup>16</sup> Consuelo Sánchez, "Democracia y Autonomía", *Memoria*, núm. 94, diciembre de 1996, México, p. 94.

<sup>17</sup> María Teresa Sierra, "Esencialismo y autonomía: paradojas de las reivindicaciones indígenas", p. 132.

<sup>18</sup> *Idem.*, p. 133.

<sup>19</sup> *Idem.*, p. 134-135

<sup>20</sup> *Idem.*, p. 136.

<sup>21</sup> *Idem.*, p. 140.

<sup>22</sup> *Idem.*, p. 141.

<sup>23</sup> Roberto Pineda Camacho, "La Constitución de 1991 y la perspectiva del multiculturalismo en Colombia", *Alteridades*, año 7, núm. 14, UAM Iztapalapa, México, 1997, p. 126.

<sup>24</sup> Manuel Ortega Hegg, "El régimen de autonomía en Nicaragua: contradicciones históricas y debates recientes", *Alteridades*, año 7, núm. 14, UAM Iztapalapa, México, 1997, p. 104.

<sup>25</sup> Manuel Ortega Hegg, "El régimen de autonomía en Nicaragua: contradicciones históricas y debates recientes", p. 105.

<sup>26</sup> Carlos Montemayor, Chiapas. *La rebelión indígena de México*, p. 95.

<sup>27</sup> Carlos Montemayor, *Op. Cit.*, p. 174-175.

<sup>28</sup> *Idem.*, p. 176.

<sup>29</sup> Diego A. Iturralde Guerrero, "Demandas indígenas y reforma legal: retos y paradigmas", *Alteridades*, año 7, núm. 14, UAM Iztapalapa, México, 1997, p. 81-82

<sup>30</sup> Diego A. Iturralde Guerrero, "Demandas indígenas y reformas legal retos y paradigmas", p. 82-83

<sup>31</sup> Diego A. Iturralde Guerrero, *Op. Cit.*, p. 83-84.

<sup>32</sup> *Idem.*, p. 87.

<sup>33</sup> Alicia Castellanos Guerrero/Gilberto López y Rivas, *Op. Cit.*, p. 147

<sup>34</sup> *Idem.*, p. 147.

<sup>35</sup> *Idem.*, *Op. Cit.* p. 150

<sup>36</sup> Gustavo Esteva, "Comentarios al documento libre determinación y autonomía de los pueblos indios" (ms), 1996. Citado por Alicia Castellanos Guerrero y Gilberto López y Rivas, *Op. Cit.*, p. 150.

<sup>37</sup> Alicia Castellanos Guerrero y Gilberto López y Rivas, *Op. Cit.*, p. 154.

<sup>38</sup> Citado por Alicia Castellanos Guerrero/Gilberto López y Rivas, *Op. Cit.*, p. 156.

<sup>39</sup> *Idem.*, p. 156.

<sup>40</sup> "La Ojarasca", en *La Jornada*, febrero de 1998, p. 2.

<sup>41</sup> Héctor Díaz-Polanco, "Autonomía y cuestión territorial" en *Sistemas Políticos. Poder y sociedad*, ALAS/CEA, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1992, p. 80 y 81.

<sup>42</sup> Hugo Aguilar y Adolfo Regmo "Resolver nosotros", "La Ojarasca", en *La Jornada*, número 10, febrero de 1998, p. 7.

<sup>43</sup> Hugo Aguilar y Adolfo Regmo, "Resolver Nosotros", p. 9.

<sup>44</sup> Ramón Vera Herrera "Lo que el gobierno no quiere cumplir", "La

Ojarasca", en *La Jornada*, número 10, febrero de 1998, p. 19.

<sup>45</sup> "Acuerdos firmados entre el gobierno federal y el EZLN el 16 de febrero de 1996 y no cumplidos.

<sup>46</sup> Consuelo Sánchez, *Op. Cit.*, pp. 16-17

<sup>47</sup> Javier Torres Parés, *Op. Cit.*, p. 6.

<sup>48</sup> Consuelo Sánchez, p. 9.

<sup>49</sup> Consuelo Sánchez, "ANIPA: lucha por la autonomía en México", *Memoria*, núm. 104, octubre de 1997, México, 1997, p. 8.

<sup>50</sup> Araceli Burguete Cal y Mayor, "ANIPA: lucha por la autonomía en México" "Autonomía Indígena", *Memoria*, No. 75, Marzo de 1995, México, p. 20. En Consuelo Sánchez, *Op. Cit.*, p. 12.

<sup>51</sup> Consuelo Sánchez, *Op. Cit.*, p. 12.

<sup>52</sup> Se ha intentado también en Oaxaca: "Como la demanda de un ayuntamiento mixteco, denominado Rancho Nuevo Democracia, en el municipio de Tlacoachistlahuaca; la comunidad de Tlapaneca, El Rincón, en el municipio de Marimaltepec, en Hueycatenango, región nahua del municipio de Tlilapa; en Potichan, comunidad mixteca con 15 anexos del municipio de Copanatoyac; y en Mixtecapa, municipio de San Luis Acatlán. *La Jornada*, 31 de enero de 1996". (Véase Consuelo Sánchez, *Op. Cit.*, pp. 13-14).

<sup>53</sup> Consuelo Sánchez, *Op. Cit.*, p. 14.

<sup>54</sup> En España esto "representa" el punto neurálgico del sistema autónomo español (véase: Claudio Esteva Fabregat, "La cuestión nacional catalana en la España contemporánea", en *Alteridades*, año 7, núm. 14, 1997, UAM Iztapalapa, México, 1997, pp. 35-53

<sup>55</sup> "La cuestión nacional catalana en la España contemporánea", p. 38.

<sup>56</sup> Una concentración de recursos que se reproduce a nivel municipal pero que tiene sus raíces en un Estado fuertemente concentrador y centralizador de decisiones y recursos, donde estos últimos se ejercen por el gobierno federal entre un 85 y un 87%, del 13 a 15% en las entidades federativas y alrededor de un 3% en los municipios.

<sup>57</sup> Claudio Esteva Fabregat, *Op. Cit.*, p. 47, así lo entiende cuando afirma acerca de Cataluña pero también de otras comunidades autónomas que: "tanto los catalanes como el resto de los grupos étnicos o nacionales integrados en forma de comunidades autónomas, carecen de convicciones definidas acerca de cuál debe ser el estatus político de cada autonomía en el contexto del reconocimiento de que cada una de ellas es diferente a la otra. Y por otra parte, en la experiencia política que se ha estado dando en estos años, ha resultado que las regiones han demostrado tener un comportamiento más acorde con ideas fun-

cionales de descentralización administrativa y de gestión de fondos financieros que con ideas de diferenciación política de la comunidad respecto de las otras".

<sup>58</sup> En la III sesión del Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA) celebrada en la ciudad de Oaxaca los días 26 y 27 de agosto de 1995, con una asistencia de 400 personas de más de 90 organizaciones indígenas de 13 estados de la República se desarrollaron planteamientos a favor de la autonomía comunal y en contra de la autonomía regional. Floriberto Díaz, fundador y coordinador general del Servicio del Pueblo Mixte, habiendo dado la perspectiva de su organización, concluida en una entrevista a mediados de 1994: "nosotros no estamos luchando por algo que no tenemos, estamos luchando por reafirmar la autonomía comunitaria y ejercerla plenamente, sin ponernos en contradicción con el Estado". "Un camino propio", entrevista con Floriberto Díaz, en *Ojarasca*, número 35-36, agosto-septiembre de 1994 (Véase: Consuelo Sánchez, *Op. Cit.*, p. 11).

<sup>59</sup> Claudio Esteva Fabregat, *Op. Cit.*, p. 47.

<sup>60</sup> *Idem.* p. 47. En este sentido cae una justa crítica al énfasis indígena del EZLN, aunque se reconoce, absolutamente, el rescate de la discusión, de las autonomías en México sobre todo desde lo territorial.

<sup>61</sup> Jone Gorizelaia, *Op. Cit.*, p. 55.

<sup>62</sup> Pierre Baucage, "Autodeterminación ¿para quién? La encrucijada quebequense", en *Alteridades*, año 7, núm. 14, UAM Iztapalapa, México, 1997, p. 70.

<sup>63</sup> *Idem.*, p. 74

<sup>64</sup> Pierre Baucage, *Op. Cit.*, p. 71.

<sup>65</sup> *Idem.*, p. 78.

<sup>66</sup> Jokin Apalategui, *Op. Cit.*, p. 14.

<sup>67</sup> *Idem.*, p. 26.

<sup>68</sup> *Idem.*, p. 27 y 30.

<sup>69</sup> Diego A. Iturralde Guerrero, *Op. Cit.*, pp. 88.

<sup>70</sup> *Idem.*, p. 88-89.

<sup>71</sup> *Idem.*, p. 91.

<sup>72</sup> *Idem.*, p. 91.

<sup>73</sup> Manuel Ortega Hegg, *Op. Cit.*, p. 100.

<sup>74</sup> *Idem.*, p. 103.

<sup>75</sup> Héctor Díaz-Polanco, "Diez años de autonomía en Nicaragua. Una evaluación de sus dirigentes", *Memoria*, núm. 104, octubre de 1997, México, 1997, p. 22.

<sup>76</sup> Héctor Díaz Polanco, "Diez años de autonomía en Nicaragua. Una evaluación de sus dirigentes".

<sup>77</sup> Héctor Díaz-Polanco, *Op. Cit.*, p. 25.

<sup>78</sup> *Idem.* p. 28.

<sup>79</sup> Miguel González Pérez, *Gobiernos pluriétnicos: la constitución de regiones autónomas en la Costa Atlántica-Caribe de Nicaragua. Un estudio sobre el Estado Nacional y la Autonomía Regional*, Plaza y Valdés Editores y Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa del Caribe Nicaragüense (en prensa).

<sup>80</sup> María de los Dolores Figueroa Romero, "Gobiernos pluriétnicos: la constitución de regiones autónomas en la costa Atlántica-Caribe de Nicaragua", *Atendidas*, año 7, núm. 14, México, 1997. pp. 162-164.

<sup>81</sup> María de los Dolores Figueroa Romero, "Gobiernos pluriétnicos: la constitución de regiones autónomas en la costa Atlántica-Caribe de Nicaragua", pp. 164-165.

<sup>82</sup> María de los Dolores Figueroa Romero, *Op. Cit.*, p. 165.

<sup>83</sup> Gaspar Rivera Salgado, "Naa-shica dav'i (los que andan por tierras lejanas)", en "La Ojarasca" en *La Jornada*, núm. 10, febrero de 1988, p. 4.

<sup>84</sup> Gaspar Rivera Salgado, "Naa-shica dav'i (los que andan por tierras lejanas)", p. 4.

<sup>85</sup> Gaspar Rivera Salgado, *Op. Cit.*, p. 6.

<sup>86</sup> Dieter Nohlen, "Estado federal y sistema de partidos. Algunas reflexiones sobre su modo de interrelación," en J. J. González Encinar, M.S. Giannini, A. La Pergola y otros, *Autonomía y partidos políticos*, Editorial Tecnos, Madrid, 1984, p. 78.

<sup>87</sup> Dieter Nohlen, "Estado federal y sistema de partidos. Algunas reflexiones sobre su modo de interrelación", p. 79.

<sup>88</sup> Josep M. Valles, "Los Partidos Políticos ante la Reforma del Estado: Notas sobre el caso español", en J. J. González Encinar, M.S. Giannini A. La Pergola y otros, *Autonomía y partidos políticos*, Editorial Tecnos, Madrid, 1984, p. 131.

<sup>89</sup> Josep M. Valles, "Los partidos Políticos ante la Reforma del Estado: Notas sobre el caso español", p. 133.

<sup>90</sup> Josep M. Valles, *Op. Cit.*, p. 136.

<sup>91</sup> *Idem.* pp. 141-142.

<sup>92</sup> Véase Francisco D'Onofrio, "Sistema de Partidos y Estado Regional en la experiencia Italiana," en J. J. González Encinar, M.S. Giannini, A. La Pergola y otros, *Autonomía y partidos políticos*, Editorial Tecnos, Madrid, 1984, p. 69.

<sup>93</sup> Francisco D'Onofrio "Sistema de Partidos y Estado Regional en la experiencia Italiana", p. 76.

<sup>94</sup> Francisco D'Onofrio, *Op. Cit.*, pp. 76-77.

<sup>95</sup> Yvon Le Bot, *Op. Cit.*, p. 4.

<sup>96</sup> Como opina Carlos Montemayor ya se ha constituido incluso entre indígenas correspondientes a diferentes grupos étnicos, tanto por las relaciones

de matrimonio como de cargos públicos, etcétera.

<sup>97</sup> Héctor Díaz-Polanco, "Autonomía y Cuestión territorial", pp. 93-97. Para el caso de la autonomía de Chiapas después de el levantamiento del EZLN, fue lo que se negoció en los acuerdos de San Andrés y que excepto por la negativa del gobierno a reconocer lo que firmó, modificando la constitución y las leyes respectivas, ha funcionado en el "terreno" y territorio por las decisiones de los sujetos sociales que en él intervinieron, causando esto la irritación del gobierno, pues quizá (también como en el caso de Tlaxcala) se esperaba su fracaso.

<sup>98</sup> Héctor Díaz-Polanco, *Op. Cit.*, p. 97.

<sup>99</sup> Héctor Díaz-Polanco, *Idem* pp. 97-98.



### Teoría de los juegos y autonomía. Un juego de estrategia del desarrollo

De acuerdo a Castoriadis<sup>1</sup> son los hombres los que viviendo en sociedad producen sus instituciones, de que éstas pueden dar una respuesta positiva al "sentido positivo de libertad"<sup>2</sup> a través de la autonomía "como la posibilidad real, y no sólo formal, de participar, junto con todos los demás, en un plano de igualdad efectiva, en la formación de la ley, las decisiones acerca de ella, su aplicación y el gobierno de la colectividad"<sup>3</sup>; esto es, igualdad entendida como posibilidad efectiva de participar, tanto como cualquier otro, en todo el poder que exista en la sociedad"<sup>4</sup>

Como Castoriadis estoy convencido de que la democracia en el plano político permite contrarrestar la oligarquía en el plano económico, y que sin pretender la igualdad económica, sienta sus más fuertes desigualdades como desigualdades de poder. Con Elster coincido, "que la noción de posibilidad política puede ser estudiada como un caso limitante de la noción de poder político";<sup>5</sup> posibilidad, entonces, de autonomía

Con estas nociones se preguntó a miembros de grupos sociales que en el proceso de constitución de municipios en Tlaxcala en 1995 tuvieron un rol de liderazgo y resumieron las condiciones que estuvieron presentes en el movimiento de emergencia de autonomía política (la encuesta se llevó a cabo en julio y agosto de 1997). Es pertinente aclarar que los entrevistados fueron líderes del proceso de remunicipalización y autonomía municipal. Para confirmarlo se hizo una búsqueda hemerográfica del mes de enero de 1995 hasta el mes de junio de 1999.

Con los cuestionarios a los grupos sociales se propuso saber si ciertas características del grupo social al que pertenecen (y pertenecían al mo-

mento del proceso) están asociadas a las creencias, conocimientos y convicciones de la sociedad; si suponen (y suponían) legítimo el derecho de su grupo a reivindicar esas características específicas y cuáles eran éstas.<sup>6</sup>

La emergencia de autonomía municipal de agosto a octubre de 1995, en el estado de Tlaxcala, fue hecha frente a los municipios de pertenencia anteriores, pero también frente al gobierno estatal que sostuvo las pretensiones de integridad territorial de esos municipios y que respecto a las comunidades y grupos sociales y políticos fungen como sus agentes, muchas veces frenando, como en este caso, avances sociales que no controlen. Así, los niveles de gobierno contra los que se oponen las razones de autonomía de las comunidades y grupos sociales que se estudian son para San José Teacalco frente a Tzompantepec (el municipio al que pertenecía) y a otros órganos de gobierno para alcanzar mayor desarrollo. Emiliano Zapata supone aun como su oponente a una localidad (grupo o comunidad) del propio municipio (Gustavo Díaz Ordaz) y al gobierno estatal, y su reivindicación es la de tener más escuelas; Benito Juárez, siente como su oponente al municipio de Sanctorum al que pertenecía; Lázaro Cárdenas luchó en el proceso de autonomía frente al gobierno estatal para mayor vivienda; Santa Apolonia Teacalco frente al gobierno del estado y después de la escisión de grupos dentro del nuevo municipio, frente al ayuntamiento paralelo que se instauró con apoyo del gobierno estatal. Zacualpan frente al gobierno y Santa Ana Nopalucan en una respuesta que le daría el más fuerte contenido a esta investigación: "frente a la injusticia social".

Se pidió a los entrevistados que precisaran las razones de su autonomía, para lo cual, las respuestas se clasificaron en diez grandes apartados:

Por respeto de su religión, por sus costumbres políticas; por su cultura y costumbres; por su tipo de sociedad y asociación; por su organización económica;<sup>7</sup> por el cuidado del medio ambiente y recursos naturales; por la administración de los recursos públicos; por el manejo de las participaciones fiscales; por mayor apoyo a los esfuerzos de desarrollo de grupos y comunidades; por un manejo transparente de la administración de los servicios públicos. De ellos, el de mayor importancia fue el que se refiere a la importancia de la administración de los servicios públicos, esto es, por la eficiencia en la prestación de los "bienes públicos" que constituyen aquellos servicios.

En segundo lugar aparece en este movimiento de reivindicación el tipo de derechos por los tipos de sociedad y asociación del grupo, co-

inciendiando también en importancia, las costumbres políticas y por mayor apoyo a los esfuerzos de desarrollo de grupos y comunidades. El tercer lugar, lo ocupó el manejo eficiente de las participaciones fiscales.

A partir de estos datos podemos construir un concepto de autonomía política que subyace en un conjunto de grupos y comunidades. De manera importante cuatro son los conceptos que ordinalmente<sup>7</sup> articulan, por los individuos, el concepto de autonomía.<sup>8</sup>

#### *Estrategias de autonomía.*

##### *Autonomía por la administración de los servicios públicos*

Pudo observarse en los municipios estudiados ciertos conocimientos y convicciones asociados a las creencias de la comunidad como razones para la autonomía, que la comunidad y el grupo social reivindican como un legítimo derecho. También se observó la respuesta afirmativa acerca de que el grupo social, como comunidad e incluso sus líderes, perciben al gobierno como un oponente, en tanto que sus estrategias de desarrollo, las oponen a aquel sujeto político. En términos de definición del trabajo empírico debo decir que en los juegos del desarrollo y de la elección de estrategias, el grupo social no es ignorante de sus adversarios ni de las estrategias que éstos eligen frente a las propias. El gobierno en general opone la centralización y la descentralización en casos diferentes según cada una de estas estrategias para que le asegure un mayor grado de poder y control de las decisiones de la comunidad y los grupos sociales. El discurso de la descentralización es usado para mantener el poder de decisión sobre las acciones del desarrollo, para que en el juego, en una matriz de pagos, se asegure un mayor pago que a la sociedad. Las respuestas obtenidas en cada municipio nos confirman las aseveraciones arriba indicadas, que no son hipótesis de una teoría preestablecida sino presupuestos de un modelo de un juego de estrategias de cambio hacia otras formas de organización política, social y económica.

Nos dimos cuenta que en la totalidad de municipios el resultado de las respuestas con relación a la autonomía están orientadas hacia nuevas instituciones.<sup>9</sup> Para cada municipio, las respuestas fueron las siguientes: en el control de impuestos y manejo de egresos en autoridades propias (San José Teacalco), que antes se hacía por el municipio a que pertenecía centralizando estas funciones, incluso las decisiones que correspondían

a la propia comunidad y, mejoramiento de los servicios públicos (Emiliano Zapata); la gestión de sus propios servicios públicos, el del agua potable que se administra por un comité propio de la comunidad (Benito Juárez); la corrección de las deficiencias e insuficiencias en la prestación de los servicios públicos a la comunidad (Lázaro Cárdenas); la promoción y constitución de los servicios públicos de que la comunidad carece, entre ellos, el de recolección de basura (Santa Cruz Quilehltla); la contribución al financiamiento de obras por parte del gobierno del estado y del gobierno federal, que junto con los recursos de la comunidad se combinan para un mayor nivel de prestación de servicios (San Lorenzo Axocomanitla); el manejo directo de sus servicios públicos para hacer de estos completos y adecuados y su financiamiento con los recursos que por participaciones correspondían a la propia comunidad (San Juan Huactzinco); el respeto a los acuerdos y costumbres de cooperar para contar con servicios públicos (Santa Apolonia Teacalco); la superación de la situación ilegal en que se prestaban los servicios públicos directamente por el gobierno estatal, sin atender a la obligación municipal estatuida en el artículo 115 constitucional de que fueran prestados por el municipio de Tepeyanco al que pertenecía anteriormente el nuevo municipio (Santa Isabel Xiloxoxtla); la provisión suficiente de servicios públicos sobre todo en Alumbrado Público y Seguridad Pública (Santa Catarina Ayometla); la superación de dificultades para otorgar total y completamente los servicios públicos (San Francisco Tetlahnocan), el mejoramiento de su eficiencia, corrigiendo la situación de la prestación de los servicios públicos sobre todo en agua potable, drenaje y alumbrado público (La Magdalena Tlaltelulco); el aumento en la escala de prestación de los servicios públicos (San Lucas Tecopilco); la aplicación de los servicios existentes como recolección de basura, teléfono y correo (Zacualpan); la aplicación de servicios como agua potable (San Damián Texoloc); y las mejores condiciones en la prestación de los servicios públicos. (Santa Ana Nopalucan).

Observamos que una constante de la autonomía definida por sus características, creencias, conocimientos y convicciones específicas, fue el cambio social, pasar de un estado a otro, al de sujetos sociales en una relación con la realidad como proyectos que no se completan, en cambio constante y en el de alcanzar lo que cada vez se aleja más como un horizonte del mundo, donde se da sentido a la vida de los individuos como "realidad de verdad... como... estados de una

cosa”<sup>10</sup> porque como dice Castoriadis el ser humano es un ser o un ente (un ser-siendo).<sup>11</sup>

*Autonomía por sus tipos de sociedad y asociación,  
por sus costumbres políticas y por el mayor apoyo a  
los esfuerzos de desarrollo de grupos y comunidades*

A la reivindicación del derecho de asociarse respondieron 13 de 16 municipios (como también por el respeto de sus costumbres políticas).

Junto a la importancia que se concede al control real de las decisiones acerca de los servicios públicos, se configurarían con estos otros elementos el conjunto de estrategias más importantes para que, por medio de la autonomía, puedan participar en el poder que existe en la sociedad.

La autonomía por sus tipos de sociedad y asociación fueron irrelevantes para tres municipios, los de San José Teacalco, San Juan Huactzinco y San Lucas Tecopilco.

El municipio de Emiliano Zapata precisó a esta estrategia como proyecto del cambio, en el sentido de vida de los individuos y en esa “realidad de verdad como estados de una cosa,” como un ser-siendo, como la libertad de asociación,<sup>12</sup> restringida por la centralización de decisiones en la cabecera municipal (Terrenate) a que antes pertenecía, no obstante su capacidad legal para hacerlo.

Rescatar para la comunidad su derecho a organizarse autónomamente frente al municipio de Sanctorum a que pertenecía constituyó la reivindicación de Benito Juárez; decidir la formación de sus propios grupos para tener una mayor autonomía política frente al municipio de Terrenate, la de Lázaro Cárdenas; la independencia frente a la anterior cabecera municipal (Acuamanala), de Santa Cruz Quilehtla

Para San Lorenzo Axocomanitla la reivindicación al derecho de asociarse con efectos políticos y sociales, en un marco restrictivo de organización corporativa con dominación de grupos asociados al aparato estatal y al partido de estado,<sup>14</sup> fueron las de obtener los recursos como participaciones fiscales que les correspondían directamente del estado; Santa Apolonia Teacalco, reivindicó frente a Nativitas la capacidad y el derecho de formar sus propias asociaciones; Santa Isabel Xiloxoxtla, que se respetaran sus usos y costumbres; Santa Catarina Ayometla, tener la libertad de formar sus asociaciones, sobre todo políticas y sociales.

Los de San Francisco Tetlahnocan reivindicaron fundamentalmente

el derecho de alcanzar estatus político de municipio integrante en la Constitución Política del Estado de Tlaxcala y los efectos que este nuevo estatus les proveería en términos de autonomía.<sup>15</sup> La Magdalena Tlaltelulco, recuperó con el movimiento de autonomía las formas cooperativas de sociedad y asociación —en tanto que formas cooperativas y comunales— para la construcción de obras y prestación de servicios públicos. Zacualpan opuso la autonomía para organizar sus sociedades y asociaciones frente a la anterior cabecera municipal que cancelaba la posibilidad de organizarse en comités de obras para el desarrollo, lo que derivaba en aislamiento de la comunidad. San Damuán Texoloc obtuvo mayor organización para formar parte de otras organizaciones. Finalmente, en este tipo de acciones autonómicas de las comunidades y grupos frente a formas de poder político centralistas, Santa Ana Nopalucan ofreció oportunidades políticas a jóvenes y a otros opositores al PRI y al gobierno de este partido.

A la autonomía, por sus costumbres políticas, correspondió una frecuencia de 13 de 16 respuestas, omitiendo éstas los municipios de Santa Cruz Quilehtla, San Francisco Tetlahnocan y Santa Ana Nopalucan.

Fuertemente asociado a la anterior forma de autonomía se encuentra la creencia<sup>13</sup> en la validez de sus costumbres. En el caso de San José Teacalco, frente a la imposición de autoridades del municipio de Tzompantepec a que anteriormente pertenecía, ahora se decide por las comunidades que forman el municipio, con rotación de los cargos públicos por trienio y por barrios. Emiliano Zapata se opuso a la excesiva centralización e intermediación de sus solicitudes políticas y económicas en Terrenate, municipio al que antes pertenecía. Benito Juárez alcanza acuerdos dentro de la comunidad para evitar los conflictos. En Lázaro Cárdenas se interviene, desde la comunidad y los grupos sociales, en los nombramientos y cargos de autoridades. San Lorenzo Axocomanitla exigió el reconocimiento, en beneficio a la comunidad, en obras y servicios a la legitimidad otorgada en el trabajo partidista y de votos otorgados por la comunidad a las autoridades gubernamentales.<sup>16</sup> San Juan Huactzinco, por el fortalecimiento de sus costumbres políticas, evitó la monopolización del poder y de representación política por el municipio de Tepeyanco a que pertenecía y tuvo el derecho a ser tomado en cuenta y a participar en la toma de decisiones. Santa Apolonia Teacalco impuso su derecho de pertenencia a partidos políticos y evitar la distinción de los derechos de las personas y de los grupos por su filiación política.<sup>17</sup> Santa Isabel Xiloxoxtla reivindicó el derecho de su comunidad frente a

los partidos políticos para mantener su tradición y costumbre de rotar el cargo de presidente municipal por los barrios que la constituyen. Santa Catarina Ayometla recobró la autonomía municipal pues los habitantes de la comunidad vivían bajo las decisiones unilaterales de Zacatelco, como el anterior municipio al que pertenecían. La Magdalena Tlaltelulco exigió respeto a la secularización del nombramiento de autoridades por la emisión del voto de los ciudadanos y respeto a la actividad de los partidos políticos.<sup>18</sup> San Lucas Tecopilco reivindica un mayor respeto a sus costumbres políticas y su derecho a constituir grupos para el nombramiento de autoridades. Zacualpan reivindica su derecho a establecer la rotación de cargos públicos por comunidades, secciones y barrios a lo que se oponía Tetlahuca como anterior municipio a que pertenecía. San Damián Texoloc recobró su derecho a ocupar cargos públicos en el ayuntamiento, pues en la situación anterior a su status de municipio integrante sólo ocupaba una regiduría pero no puestos de confianza.

También como en los casos precedentes, la autonomía de creencias, conocimientos y convicciones, como características específicas que la comunidad reivindica, por mayor apoyo a los esfuerzos de grupos y comunidades, fue citada 13 veces de 16; es decir 13 de los 16 municipios integrantes o grupos sociales emergentes las eligieron como una razón de autonomía. En la parte final del capítulo, ya se verá, en términos del juego, como entramado y/o red social de oposición y en el desarrollo matemático de la teoría de los juegos, la implicación que ello tiene.

Omitieron esta razón estratégica los municipios de San José Teacalco, Santa Catarina Ayometla y Zacualpan.

Para Emiliano Zapata, ahora se apoya más a los grupos y comunidades para cambiar sus condiciones de vida. Benito Juárez supone que es un apoyo a las comunidades y a los grupos el que los puestos políticos se ocupen por decisión de todos; Lázaro Cárdenas, que se alcanza ese mayor apoyo a los esfuerzos de desarrollo de grupos y comunidades, mejorado la capacidad en la prestación de los servicios públicos de agua potable, alumbrado público, drenaje y guarniciones y banquetas. Para Santa Cruz Quilehltla, con una mayor participación en el nombramiento de autoridades y cargos, pues anteriormente sólo el primer presidente municipal de Acuananala (al que antes pertenecían) fue de Quilehltla en 1933, después no se ocupó ningún cargo público. San Lorenzo Axocomanitla cree que hay mayor autonomía con apoyo a los esfuerzos de la comunidad para su desarrollo, si se da una mayor participación en el

nombramiento de autoridades y cargos, pues anteriormente sólo se otorgaba un puesto de regidor a pesar del apoyo en votos a la elección de autoridades,<sup>19</sup> (un caso semejante, en opinión de esta comunidad, al que sucedía en Santa Catarina Ayometla). En San Juan Huactzinco aquel esfuerzo se apoya, con libertad para cambiar de partido político.<sup>20</sup> Santa Apolonia Teacalco exige el respeto a sus instituciones como razón política de la comunidad. Santa Isabel Xiloxoxtla reivindica su derecho a poseer 83 hectáreas que le han sido despojadas a la comunidad por Tepeyanco, el anterior municipio a que pertenecía, y que se cumpla en su favor la resolución presidencial respectiva. San Francisco Tetlahnocan afirma que esta forma o razón de autonomía proporciona mayores recursos para el desarrollo sin la intermediación de Santa Ana Chiautempan como anterior cabecera municipal, donde el desarrollo para la comunidad significa más y mejores obras. Para La Magdalena Tlaltelulco se fortalece el desarrollo como autonomía y la mayor independencia en la toma de decisiones frente a Santa Ana Chiautempan, municipio al que pertenecía. San Lucas Tecopilco proyecta un mayor apoyo al desarrollo como mayor cercanía del gobierno a la comunidad. Para San Damián Texoloc el municipio anterior otorgaba recursos para muy pocas obras, ahora dispone de más recursos. Finalmente, en esta estrategia, hacer de Santa Ana Nopalucan un municipio autónomo ha significado, a pesar de la lentitud de los cambios, una satisfacción a las necesidades de la mayoría.

#### *Autonomía por el manejo de las participaciones fiscales*

Siguiendo el orden de frecuencia en la elección de acciones estratégicas para alcanzar la autonomía, 12 de 16 municipios las señalaron en el ámbito del manejo de las participaciones fiscales y se sitúan como una tercera estrategia en el juego de la democracia y la autonomía

Es de hacerse notar que lo que para las comunidades constituye el desarrollo es la construcción de obras y para ello los recursos económicos correspondientes deben ser manejados por los municipios a pesar de que estos sean tan exigüos en la distribución entre los órdenes del gobierno.<sup>21</sup>

Los municipios para los cuales no se hizo un señalamiento en esta estrategia fueron Emiliano Zapata, Benito Juárez, Lázaro Cárdenas y Santa Apolonia Teacalco.<sup>23</sup> Para los municipios que señalaron razones

estratégicas para esta forma de autonomía fueron San José Teacalco, argumentando que las autoridades del municipio de Tzompantepec a que se pertenecía decidían sobre los recursos sin tomar en cuenta a la comunidad; para Santa Cruz Quilehla importaba la obtención directa de recursos; para San Lorenzo Axocomanitla que sus participaciones fiscales no se otorgaban por el municipio de Zacatelco al que pertenecían y que ahora se exigen al gobierno del estado; para San Juan Huactzinco era fundamental para su desarrollo obtener las participaciones y apoyos para la prestación de los servicios públicos a la comunidad. Para Santa Isabel Xiloxotla obtener las participaciones fiscales que pertenecen a la comunidad es una forma de superar la prohibición de los habitantes y grupos sociales de pedirla a la cabecera municipal anterior.

La conflictividad entre grupos y comunidades puede generar por una parte que existan estímulos para hacer el trabajo por uno mismo, con los efectos positivos que esto conlleva, pero también a aumentar el costo y el esfuerzo por el desarrollo de los mismos individuos, grupos y comunidades. Tener acceso directamente a bienes que pueden ser disponibles aumenta en este caso, como en otros por efecto de la descentralización, la mayor capacidad de elección de bienes y servicios. Para Santa Catarina Ayometla el manejo de estos recursos ha implicado su duplicación, lo mismo que para San Francisco Tetlahnocan, que sólo disponía de 20% del total que le correspondía; ahora puede manejarlo en la medida y escala de recursos que se descentralizan, tanto absoluta como relativamente<sup>24</sup> y tener presupuesto para la construcción de obras, promoción de empleo e infraestructura. La Magdalena Tlaltelulco ha mejorado el apoyo fiscal por medio de las participaciones que antes concentraba Santa Ana Chiautempan, mejorando su distribución; para San Lucas Tecopilco la autonomía lograda como municipio integrante ha significado contar directamente con más ayuda económica por medio de las participaciones fiscales y el ramo 26. Zacualpan promovió su autonomía porque los recursos que correspondían a la comunidad no se entregaban y si se hacía, era en mora de oportunidad y en disminución en cantidad por parte de Tetlatlahuca, anterior municipio a que pertenecía. San Danián Texoloc impuso esta razón de autonomía porque la cabecera municipal anterior invertía 80% del total de recursos que correspondían al municipio. Santa Ana Nopalucan esgrimió razones semejantes, afirmando algunos miembros de la comunidad que no

se le daban los recursos que le correspondía. Ahora ellos tienen una mayor cantidad de recursos y una mejor distribución para ocuparlos en obras y servicios públicos de pavimentación de calles y alumbrado público. De acuerdo a su criterio, no se hacía el tipo de justicia que la comunidad quería

Es posible observar que un punto de conflicto importante es la disposición y descentralización de recursos, que las comunidades en su precariedad de servicios públicos asocian estas prestaciones a la obra pública y ella misma a la disponibilidad de recursos. No obstante las políticas de centralización de recursos fiscales en el gobierno federal es en el nivel de la localidad donde mayor efecto multiplicador tiene cada peso invertido, pues es complementado con recursos propios de la gente y con trabajo comunal. Sin embargo, su disposición está asociada al poder, de tal manera que descentralizar, en este caso, significa compartir el poder, a lo que no siempre están dispuestos los grupos políticos que en los centros de decisión se aprovechan de él. Los movimientos de autonomía, como el que se comenta, son entonces el único medio de aumentar el poder de la comunidad<sup>25</sup>

#### *Otras estrategias de autonomía*

Para 11 de 16 municipios el medio ambiente y recursos naturales asociados a la forma de vida de sus habitantes fueron muy importantes. La omitieron los municipios de Emiliano Zapata, Lázaro Cárdenas, Santa Cruz Quilehla, Santa Apolonia Teacalco y Zacualpan. A su nivel, la comunidad enfrenta los riesgos de la contaminación y el peligro de la destrucción de los recursos naturales, donde éstos, sin intermediación, están asociados a su supervivencia. Por ello la preocupación en su cuidado y la exigencia de darse sus propias normas en los límites que se señalaron al inicio de este capítulo.<sup>26</sup> En este sentido, con autonomía, hay ahora para San José Teacalco mayor cuidado en los bosques, en que participa directamente la comunidad y se recibe más atención de las dependencias del gobierno en la reforestación directa. En Benito Juárez a partir de la constitución de la comunidad como municipio emergente, se ha formado un comité de ecología para la limpieza de granjas porcinas y de pollos; en San Lorenzo Axocomanitla el servicio de limpia y recolección de basura era insuficiente, ahora se presta con regularidad y eficazmente; en San Juan Huactzinco se obtienen apoyos para reforestación directa, con

lo que se ha incrementado la siembra de arbolitos y se ha mejorado el manejo y uso de recursos forestales. Para Santa Isabel Xiloxoxtla la autonomía permite que, como municipio integrante, puedan llevarse a cabo convenios con otros municipios, fundamentalmente limítrofes, para el control de contaminantes. En Santa Catarina Ayometla mejorar la calidad y la cantidad de los servicios públicos. Para San Francisco Tetlahnocan, obtener el apoyo a las acciones de ecología, como la siembra de arbolitos por parte del gobierno estatal.<sup>27</sup> La Magdalena Tlaltelulco tiene ahora, como municipio integrante, la facultad de firmar convenios con otros municipios para el control de las aguas negras.<sup>28</sup> Para San Lucas Tecopilco con la autonomía se mejora la eficacia en los servicios de limpia y recolección de basura; también como sucede en San Danuán Texoloc, que ha convenido que su basura se procese en el relleno sanitario de la capital del estado, municipio con el cual tiene límites. En Santa Ana Nopalucan se promueve un mayor cuidado de los recursos naturales a partir de iniciativas con las dependencias estatales. En fin, debido a la autonomía, los recursos naturales se cuidan más, vigilándolos de cerca y directamente y se aprovechan mejor.<sup>29</sup>

Seis de quince municipios supusieron como válidas razones para autonomía de cultura y costumbres: Benito Juárez, San Juan Huactzinco, Santa Apolonia Teacalco, Santa Catarina Ayometla, La Magdalena Tlaltelulco y San Lucas Tecopilco. En ellos operan esas significaciones como creaciones imaginarias que constituyen la cultura.<sup>30</sup> Para Benito Juárez es necesario evitar la división de la comunidad por los partidos políticos, el mercantilismo y la modernidad; para San Juan Huactzinco es necesario superar la marginalidad a partir de la autonomía, contando directamente con apoyos gubernamentales sin intermediación de Tepeyanco, municipio a que pertenecía. En Santa Apolonia Teacalco deben respetarse los lugares de culto de la comunidad y la posesión de los mismos por feligresía y raíces.<sup>31</sup> Para Santa Catarina Ayometla la autonomía significa recobrar las posibilidades de ejercicio de sus usos y costumbres. En La Magdalena Tlaltelulco se rescata el uso de la lengua náhuatl a través de la participación en programas culturales de viejos y niños; y, en San Lucas Tecopilco, por la autonomía se mantienen sus costumbres religiosas, fiestas y celebraciones patronales.

No obstante que todas las estrategias tienen algún referente económico, no fue explícitamente este elemento el que llevó a las comunidades a buscar algún grado de mayor autonomía en sus decisiones, sino hasta

el sexto en el orden de las diferentes estrategias lo que nos indicaría, en alguna medida, cuáles son los ámbitos prioritarios de la gente para su bienestar (aunque constituyan pre-requisitos del requisito económico) y cómo puede llegarse finalmente al aspecto material de vida, que sin carecer de importancia, está en factores precedentes de mayor importancia, cuando menos en el nivel de organización social que se analiza.

Fueron importantes estos tipos de estrategia para los municipios de Emiliano Zapata, Benito Juárez, Santa Apolonia Teacalco, Santa Catarina Ayometla y Zacualpan. Para el primero de ellos, se traducía en que con mayor autonomía hay mayor desarrollo de su capacidad económica para formar sus organizaciones; para Benito Juárez, que la autonomía permite al municipio (comunidad) mantener en términos de inversión y gasto público las participaciones fiscales y del ramo 26, que frente a Sanctorum (el municipio al que pertenecía) eran muy reducidas; para Santa Apolonia Teacalco ha significado respetar por parte de otras autoridades los acuerdos de cabildo para proveerse de los servicios públicos básicos.<sup>32</sup> Para Santa Catarina Ayometla significa integrarse económicamente al desarrollo de la región; como para Zacualpan, el acceso de sus profesionistas a los empleos públicos, lo que antes se carecía frente a Tetlatlahuca cuando se pertenecía a este municipio.

Aunque relacionado con la primera estrategia general, en orden a la importancia que las comunidades concedieron a las diferentes razones de la emergencia municipal, ésta constituye un complemento. También se precisó que no basta una eficaz administración de los servicios públicos sino que estos deben ser manejados de manera transparente. Aquí la autonomía se refiere más bien a la honestidad que sólo puede resultar de una participación de la mayoría, es decir democrática, en los asuntos que a todos interesan en el ejercicio del poder por la autonomía. En ello insistieron los municipios de Benito Juárez, San Juan Huactzinco, La Magdalena Tlaltelulco, San Lucas Tecopilco y San Damián Texoloc.

Para Benito Juárez la autonomía significa que la administración de los servicios públicos sea más transparente, tanto en el manejo de los recursos como en los beneficios de los mismos. Para San Juan Huactzinco, la autonomía como un derecho a la inconformidad y a actuar en consecuencia.

En relación a la autonomía, para La Magdalena Tlaltelulco se vigila más de cerca la aplicación de los recursos y las obras y servicios, porque los recursos llegan directamente, incluso a los comités de obras. Desde

el punto de vista de San Lucas Tecopilco, la mayor autonomía significa un mayor control sobre las participaciones en que el pueblo es el que las gasta, sin que éstas se desvíen; en San Julián Texoloc, la autonomía significa transparencia en las prioridades de las solicitudes de la población y aprobación de los trabajos por el cabildo.

Finalmente, una razón, creencia, razonamiento o convicción, como característica específica de la comunidad y forma de autonomía, fue el respeto de su religión. En ello sólo un municipio la creyó relevante: Santa Apolonia Teacalco. Para esta comunidad, consiste en respetar las diferencias religiosas y evitar que las mismas sean causa de marginación en los derechos de las personas. Fuera de todo parroquialismo que esta comunidad pudiera haber tenido como razón de autonomía del municipio de Nativitas a que pertenecía y de la importancia en ello de los asuntos religiosos,<sup>33</sup> lo cierto es que en el fondo de muchos de los conflictos y exigencias de la autonomía en nuestro país, el asunto religioso juega un papel fundamental a pesar del discurso de tolerancia presente en el proceso de secularización desde el siglo XVII y XVIII, pero aún presente o de renacida intolerancia, explicable por los mecanismos generalizados de centralización y autoritarismo de todo tipo, de Iglesia y Gobierno, económico, político, social y cultural; en los que muy pocas instituciones ofrecen ahora, excepto la comunidad, un modelo de "organización política... estructurada de una manera democrática y ejemplar".<sup>34</sup>

En este estudio sostengo que la autonomía, desde la comunidad, es una característica que permite que la sociedad civil entre en un estado de gobernabilidad, como única opción de la oposición de la sociedad civil y de avances políticos de la democracia para el control del gobierno central. Incluso las formas de descentralización que se han aplicado en México desde 1977, 1983 y fundamentalmente desde 1988, son formas de profundización de la centralización política,<sup>35</sup> nocivas a estados y municipios y que sólo cargaron los costos de la crisis económica a los "socios" más débiles del sistema.

Las estructuras de poder tradicionales están en una enorme crisis, entre ellas, las más importantes: el gobierno, permeado por la corrupción y el narcotráfico, lo mismo que la Iglesia y la empresa; el ejército por su desprestigio y los partidos políticos por su conducta y corporativización fuertemente individualista; las ONG's, sin capacidad para promover el bienestar, imposibilitadas para crear condiciones de

cambio, o en todo caso, cambios adversos como la última de estas instituciones, que crea clientelismo y restringe la capacidad de elección de las personas, privatizando los bienes públicos. Es la sociedad como comunidad política —un caso de estudio es la presente discusión, pero podrían analizarse otros— la única que podrá ganar espacios para nuevas instituciones. La autonomía y la democracia como vacuna contra el totalitarismo de viejo y de nuevo cuño; autonomía entendida como el poder de la sociedad política.

*Constitución de liderazgos en los municipios integrantes  
de Tlaxcala de agosto a octubre de 1995*

Aun en la formación de líderes este trabajo tomará una vertiente diferente a la funcional en la sociología y se relacionará más con un concepto de poder desde el punto de vista de la resistencia, la transgresión y la propuesta de otras realidades y procesos de pensamiento. Para Foucault, la resistencia viene de las desigualdades.<sup>35</sup> Desigualdades desde las que se construyen las estrategias<sup>36</sup> como forma en que se hace y se canaliza el poder. Se ha elegido como generador de liderazgos el punto central de la autonomía y desde ella, conocer como los grupos y sujetos sociales se construyen con la capacidad de ver las fuerzas que funcionan a través de los sujetos y el liderazgo como uno de tantos en la distribución del poder,<sup>37</sup> con diferentes estrategias en enfrentamientos locales y tácticas que a través del tiempo vinculan a las personas.

La constitución de liderazgos, será entonces, el resultado de la aplicación de estrategias en un conjunto de luchas creadas en la sociedad por las desigualdades.<sup>38</sup> El liderazgo —y no los líderes para evitar la trampa subjetivista— consistiría en las ideas o estrategias para el análisis de los silencios<sup>39</sup> y discursos de la estrategia dominante y oponernos a ellos. El liderazgo es así, oposición en la autonomía municipal. Poder a su vez, para los que ahí viven y que ahí tienen que reproducirse.<sup>40</sup> El liderazgo que intentamos descubrir en el estudio de un incierto movimiento de emergencia autonómica es un liderazgo que sucede como accidente histórico, con ciertas capacidades, fuerzas y poderes que se derivan de su posición histórica en un juego de poder, donde no importan tanto los sujetos —que son atravesados por esas fuerzas de poder—, sino las posiciones que se tienen en esa red, juego, entramado o campo de fuerzas.<sup>41</sup>

El poder del liderazgo no viene del individuo —aunque pasa por él—,

es una estrategia y viene de la posición que los individuos ocupen en el contexto económico y social, depende de la posición que se ocupe en la comunidad o grupo. Desde ahí, el liderazgo puede detonar el cambio social, y paradójicamente, ese cambio social irá hacia la experiencia de cumplimiento de las promesas del Estado de reducir la pobreza, la injusticia y la desigualdad, particularmente onerosa incluso para los valores de eficiencia, proponiendo y exigiendo del Estado y sus estrategias tácticas y mecanismos de operación del poder, enmarcadas en el concepto del desarrollo, más y mejor calidad de la vida, y al cumplimiento de esas expectativas creadas, más empleo, más y mejores servicios públicos y más satisfactores para los individuos y los grupos. Esto es, el liderazgo como incidencia de la autonomía en los procesos locales de desarrollo.<sup>42</sup>

En esta parte no se habla de líder, se ha omitido el término porque ese saber es un subproducto del poder.<sup>43</sup> El liderazgo, en cambio, permite aprovechar la subjetividad —por las que atraviesan las fuerzas del poder— contra la hegemonía, es el poder que se enfrenta al poder.

#### *Mecanismos de liderazgo o intermediación política*

Se preguntó en los 16 municipios de qué trata este estudio (cuadro 1-5), acerca de la forma en que se alcanza influencia por los individuos, esto es, de cómo se construyen los liderazgos en ciertas personas por la ocupación de posiciones que se consideraron estratégicas. Para lograr una posición de liderazgo, en todos los municipios se contestó que se obtenía por gestión de servicios, pertenencia a la comunidad y en donde no tenía relevancia la riqueza de las personas. En 15 de los 16 casos analizados, por el grado de instrucción y pertenencia al grupo que decide. En una frecuencia de 14 de 16 respuestas, por características étnicas semejantes a las del grupo; en 12 de 16, por contar con experiencia en otros grupos de trabajo y en 10 de 16 respuestas, por el estado civil que ocupaban las personas (casados).

De todo lo anterior podríamos tener una definición de liderazgo en los términos siguientes: son aquellos sujetos sociales que ocupan las posiciones de pertenencia a la comunidad, disposición hacia la gestión de servicios donde no tiene relevancia la riqueza de las personas, con pertenencia al grupo que decide y mayor grado de instrucción; con características étnicas semejantes al grupo, con experiencia en otros grupos de trabajo y con cierto estado civil que asegure la confianza de los demás.

Además de ello, de acuerdo a cada municipio, son estratégicas ciertas posiciones para tales liderazgos: para San José Teacalco, promover la comunicación directa en reuniones con participación de todos para tomar acuerdos. En Emiliano Zapata, demostrar lealtad, inspirando confianza, resultados y desarrollo. Los de Benito Juárez tienen por estratégico el liderazgo cuando se destaquen en el trabajo con credibilidad y no sean conflictivos frente a la comunidad. En tanto para Lázaro Cárdenas son aquellos que trabajando y participando en beneficio del grupo y/o comunidad, lo hagan con constancia.

En Santa Cruz Quilehltla, se distinguen por el trabajo, la honradez y la perseverancia. Para San Lorenzo Axocomanitla, serán también, aquellos que al salir regresen con nuevos conocimientos y experiencias.

En San Juan Huactzinco se alcanza el liderazgo siendo jóvenes, por su historia personal y considerando su trayectoria. De Santa Apolonia Teacalco, con el oficio del buen político. En tanto en Santa Isabel Xiloxotla, por amistad y empatía, dando y aceptando el apoyo de los demás. Los de Santa Catarina Ayometla, por méritos propios siendo buena persona, trabajadora, honrada y que le guste participar.

Para San Francisco Tetlahnocan, trabajar junto a la comunidad. Desde La Magdalena Tlaltelulco, por la capacidad de comunicación con otras comunidades; estando cerca, es importante dar a conocer qué y cómo se están haciendo las cosas. San Lucas Tecopilco trabajar honestamente por la comunidad y no sólo por conveniencia propia. Los de Zacualpan, por su constante comunicación entre uno y otro de los miembros del grupo. En San Damián Texoloc por el sentir de la misma gente (la gente hace sugerencias) y por estar atento a las necesidades de la comunidad.

Finalmente el rasgo de liderazgo específico desde Santa Ana Nopalucan consiste en que éste se constituya por la sinceridad, la verdad en las relaciones con los demás y la voluntad de trabajo.

El énfasis en el liderazgo, más que en el líder, se confirma por la respuesta de las comunidades al tipo de gestión para el desarrollo (escuela, vivienda, salud, alimentación y otros servicios públicos) preferida por ellos. Afirmaron que prefieren más el tipo de gestión en grupo (15 comunidades) que individualmente (una comunidad: San Damián Texoloc).<sup>44</sup> Las razones de la gestión en grupo fueron expresadas por cada comunidad por las siguientes razones:

Para satisfacer necesidades del propio grupo como escuela (preparatoria), urbanización, agua potable y drenaje (San José Teacalco). Por-



que se organizan en grupos ya que hay mayor presión. Le hacen mayor caso y por lo tanto tiene más aceptación que si la gestión se hace individualmente (Emiliano Zapata), para obtener empleos, escuelas y profesores (Benito Juárez), para contar con escuelas y viviendas (Lázaro Cárdenas). Todo lo anterior se justifica ya que la gestión tiene mejores efectos estando organizados en grupo que estando solos (Santa Cruz Quilehltla). Si es sólo el particular el que gestiona, el gobierno sabe de la división en el grupo o la comunidad, y si es un grupo, sabe que el interés es de todos y de la comunidad (San Lorenzo Axocomanitla), ya que son servicios generalizados a nivel de la comunidad a través de sus propios representantes (San Juan Huactzinco), además de que se presiona por partidos políticos desde Santa Apolonia Teacalco. Todos están unidos y de acuerdo (Santa Isabel Xiloxoxtla); porque si no se presenta uno en grupo o en comité, no se van a resolver los problemas de la escuela (Santa Catarina Ayometla). Individualmente no es correcto, siempre hay que pensar por los demás; por los que están más abajo, los más pobres (San Francisco Tetlahnocan); porque se ve el interés de la comunidad, de los vecinos (La Magdalena Tlaltelulco); porque si es la comunidad, hay más necesidad y merece más la atención (San Lucas Tecopilco); porque solamente de esa manera se puede lograr el objetivo primordial en beneficio del mismo grupo (Zacualpan).

Los de Santa Ana Nopalucan afirmaron que es mejor gestionar en grupo que hacerlo personalmente porque es una costumbre política aceptada por el gobierno.

En la construcción de liderazgos, tiene una importancia relevante la comunicación para el trabajo entre los miembros del grupo y ciertas formas de participación y actitudes de los miembros del grupo, incluso con otros grupos. Hacia esos puntos nos enfocaremos ahora en el siguiente apartado.

#### *Trabajo y comunicación*

Se ha considerado la pragmática en el lenguaje como el gran aporte de Apel y Habermas a partir del último Wittgenstein y también de la producción última de Heidegger. Sobre todo citamos aquí el texto *Identidad y diferencia*, el texto de su conferencia del 27 de junio de 1957, en el sentido de "mismidad como mutua pertenencia"<sup>45</sup> en la comunicación y en el trabajo para los demás, que antes de que estemos dispuestos a hacer cosas, las tengamos como una posibilidad, de mirar

hacia atrás para la posibilidad de actuar hacia adelante. Cuando en las comunidades se repite la expresión "ir, salir adelante," no puedo dejar de pensar que aquellos que nunca han leído al autor de *Ser y Tiempo*, sienten al tiempo como esa posibilidad de ser, sin alcanzar nada preestablecido sino como una fuerza de completar un proyecto, como el *Dasein*, de Heidegger.<sup>46</sup>

Aunque fuera sólo en mínima parte un referente real (la intención al mejoramiento en el trabajo, por la mayor comunicación de todos los miembros del grupo con los que se relaciona ese ir y sacar adelante a la gente y al grupo) veríamos al esfuerzo social como el *leit-motiv* de la comunidad. En todas las comunidades se contestó afirmativamente. Las causas del mejoramiento fueron desde la opinión de que la participación de todos permite que se alcancen buenos resultados en San José Teacalco; porque hay confianza, porque nada se oculta según Emiliano Zapata; por tener información acerca del trabajo en Benito Juárez, para Lázaro Cárdenas si la gente está bien comunicada, en qué, cómo, con qué y para qué, va a trabajar, va a participar conscientemente y mejor.

Para Santa Cruz Quilehltla, porque hay mejor entendimiento, hay confianza y como consecuencia mejores resultados; para San Lorenzo Axocomanitla porque se comunica lo que se hace y la gente de la comunidad está enterada; en San Juan Huactzinco, por poner al tanto a la gente comunicando y decidiendo los medios y fines. Los de Santa Apolonia Teacalco suponen importante la comunicación para salir adelante, enterando e informando a la gente para quitar obstáculos al trabajo; en Santa Isabel Xiloxoxtla, por la motivación a participar y la información acerca de cómo lo van a hacer.

Porque si se comunican en la comunidad, se detectan fallas y pueden corregirse, ello en opinión de Santa Catarina Ayometla; porque entre varios se piensa más y con esas opiniones se sale adelante, de acuerdo a los de San Francisco Tetlahnocan. Para los de La Magdalena Tlaltelulco, porque la información en común permite conocer las propuestas y determinar todos de qué manera se va a trabajar. Para San Lucas Tecopilco fueron también causas de mejoramiento en el trabajo por comunicación, porque se definen más rápido las cosas y se trabaja mejor; en Zacualpan, porque con la comunicación existe la unidad; en San Damián Texoloc, porque la comunicación genera confianza y da como resultados un trabajo más agradable. Finalmente, para Santa Ana Nopalucan, porque teniendo comunicada a la gente se siente y trabaja mejor.

La comunidad como mutua pertenencia aun actúa entre grupos y comunidades, con los que no tenemos una referencia directa. El ser humano es temporalidad y ésta es común a pesar de desconocerse, es posibilidad y se puede sobrevivir. Por ello, coopera y participa con los otros, con los que puede pensar la mutua pertenencia como un proyecto.

Cada comunidad participa con otros grupos y comunidades. Las formas y modalidades del trabajo fueron:

Para San José Teacalco el trabajo comunal en bien de todos, porque el trabajo comunal convence y crea confianza. En Emiliano Zapata "con buena expresión". Los de Benito Juárez en organizarse cooperativamente, coordinándose hacia un objetivo como fin común. En Santa Cruz Quilehla, como participación personal, definida por el grupo juntando una sola fuerza. Para San Lorenzo Axocomanitla, porque con el trabajo colectivo, si se hace en comunidad, ya no se ven grupos y partidos, sino sólo el trabajo.

En opinión de San Juan Huactzinco, porque a través de la discusión de los problemas se pueden determinar los objetivos y por consecuencia tomar decisiones, incluyendo los peligros y fallas. Para Santa Apolonia Teacalco, apoyar a la gente sin distinción, sirviendo bien y a todos. Santa Catarina Ayometla se inclinó por la aplicación y atención que se pone en la realización de la obras.

En San Francisco Tetlahnocan se opinó que una forma adecuada de participación con otros grupos es a través de la unión, participando con ideas y principios. En La Magdalena Tlaltelulco por comunidad de intereses respecto a ciertas necesidades del grupo, como en San Lucas Tecopilco, donde haciendo visitas domiciliarias, platicando con los amigos y haciendo labor de convencimiento, se puede participar con los otros. A través del trabajo, que es como el gobierno participa y apoya, en opinión de Zacualpan. Para San Damián Texoloc, en la propuesta de necesidades y su canalización a instituciones se obtienen respuestas más prontas. Finalmente en Santa Ana Nopalucan la participación directa de la gente hace que los problemas se definan correctamente y se busque la respuesta adecuada.

#### *Teoría de los juegos y autonomía*

El equilibrio de Nash como una forma simplificada de racionalidad.<sup>47</sup> Por medio de este recurso teórico, podemos formular pronós-

tics bastante sólidos acerca de lo que los jugadores harán. "Un equilibrio de Nash es un conjunto de estrategias tales —una para cada jugador— que ningún jugador tiene incentivo alguno (en términos del mejoramiento de su propio pago) para desviarse de su parte del conjunto de estrategias."<sup>48</sup> En nuestro modelo, asumimos que un equilibrio de Nash será tal que diferentes opciones de desarrollo son indiferentes para los jugadores.

Además de Nash, tenemos para los juegos no cooperativos el criterio de dominación y dominación iterada. "Cuando se aplica el criterio de dominación, ello se hace bajo el supuesto tácito de que los individuos no escogerán estrategias dominadas; cuando se aplica la dominación iterada, ello se hace considerando tácitamente que los jugadores de un juego verán y actuarán bajo la hipótesis de que otros no jugarán estrategias dominadas."<sup>49</sup>

Pero no debemos suponer por esto que el equilibrio de Nash es exclusivo de los juegos cooperativos, ya que para un juego estrictamente competitivo la condición para que un par de estrategias  $(s, t)$  sea un equilibrio de Nash es que sea un punto de silla de la forma estratégica del juego.<sup>50</sup>

El énfasis en el equilibrio de Nash<sup>51</sup> en los juegos cooperativos se da porque en los juegos políticos, y el del desarrollo lo es, los jugadores (nuevos y anteriores municipios) tienen una experiencia relativamente directa en el juego y les conviene llegar a soluciones de equilibrio. En términos competitivos enfatizamos la dominación. Esto significa que el jugador (para el caso, los nuevos municipios) tienen mayor ventaja en usar la estrategia dominante de que disponga (suponiendo que tenga más de una), por ejemplo  $s_1$  y  $s_2$ , donde  $s_1 > s_2$ , con independencia de lo que haga el otro jugador<sup>52</sup> como un medio para llegar a equilibrios de Nash. Para ello se eliminarán por fila y columna las estrategias fuertemente dominadas, dejando si no es necesaria su eliminación, como alternativas de pagos a las débilmente dominadas (también equilibrios de Nash), ya que por definición es racional aunque limitadamente el uso de estrategias débilmente dominadas.<sup>53</sup> Sin embargo, no debe confundirse esto con suponer que los jugadores elegirían estrategias dominadas. Jugar estrategias fuertemente dominadas es total y absolutamente irracional. Si bien los jugadores tienen como opción juegos de estrategias débilmente dominadas, no existe una estrategia fuertemente dominante, existiendo varias débilmente dominantes, se juega con la mejor estra-

tegia bajo el criterio de una racionalidad limitada. Técnicamente eliminar las estrategias débilmente dominadas implica el riesgo de eliminar un final *único* de sub-juego perfecto. En ello, el orden de eliminación tiene también como efecto cambiar los resultados del juego.

El programa de Nash, como lo llama Binmore, afirma que "Tanto la teoría de juegos cooperativa como la no cooperativa tienen sus ventajas y sus inconvenientes. Una gran ventaja de la teoría cooperativa es que ofrece respuestas simples a preguntas simples. Esto hace que la aplicación sea fácil. El inconveniente correspondiente es que uno nunca puede estar seguro de que está dando la respuesta simple adecuada a la pregunta simplemente adecuada.

La gran ventaja de la teoría no cooperativa es que no deja nada en el tintero y que, si un análisis conduce a una conclusión no ambigua, uno puede tener la seguridad de que el problema ha sido realmente resuelto. El inconveniente correspondiente es que la conclusión sólo se puede aplicar a un juego específico (para los fines de este trabajo, al juego del desarrollo, cuya validez de aplicación depende de la pertinencia de su modelación).<sup>54</sup> Si los detalles de las reglas se cambian, aunque sea ligeramente, la conclusión ya no tiene que ser válida.

Nash no consideró a las teorías cooperativas y no cooperativas como rivales, sino que proporcionaban visiones complementarias.<sup>55</sup>

Incluyamos ahora la subjetividad en los juegos del desarrollo. Ya se ha dicho que una persona a la que suponemos toma sus decisiones bajo condiciones de racionalidad limitada lo hace organizando sus creencias en situaciones en las que no están especificadas probabilidades objetivas; es en este sentido que lo suponemos un individuo con racionalidad bayesiana.<sup>56</sup>

En relación a los equilibrios de Nash, los jugadores con racionalidad bayesiana (y es de sentido común que la *racionalidad*<sup>57</sup> se constituye sobre la hipótesis de que por lo menos debería ser conocimiento común que ambos jugadores en el desarrollo son bayesiano-racionales) sólo pueden jugar estrategias que sobreviven a la eliminación sucesiva de estrategias fuertemente dominadas.<sup>58</sup>

Podemos plantear estadísticamente la racionalidad bayesiana en términos de una regla de decisión de riesgo de Bayes. Elegir o no ciertas alternativas de desarrollo como la centralización o descentralización, el *statu quo* y la autonomía, y sus implicaciones, se asociarán a matrices de pagos en la teoría de los juegos. Para una regla de decisión podemos escribir el riesgo esperado como:

$$B(di) = R(di w1)(\pi) + R(di w2)(1-\pi)$$

En que:

- B(di): riesgo de Bayes para la decisión di (de menor costo).
- R: riesgo
- d: decisión
- w1: autonomía (descentralización/centralización)
- w2: soberanía (descentralización/centralización)
- $\pi_1$  probabilidad que suceda w1
- $\pi_2$  probabilidad que suceda w2

De esta manera hallaremos el pago de las decisiones utilizando los riesgos de Bayes.<sup>59</sup>

La teoría de la decisión bayesiana nos permite, a partir del conocimiento común como se ha especificado, trabajar estadísticamente aun sin los requisitos de elección de una muestra ni utilizar su información; no por omisión sino porque en la teoría de los juegos no es este el método más aconsejable, aunque pueden utilizarse para mejorar la evaluación del riesgo pero no la modificación de la naturaleza del juego. Posteriormente se verá el número de reglas de decisión que resulta de la aplicación de esta teoría que constituye el problema fundamental y se resuelve con una extensión de la teoría de la decisión que permite calcular las decisiones posibles de una manera sencilla. Para ello se utilizarán la clase de reglas deseables a partir de la regla de la razón de verosimilitud en las reglas admisibles.

De las reglas de decisión admisibles diremos que si existen dos reglas de decisión *di* y *dj* y si.

$$\alpha(dj) < \alpha(di)$$

$$\beta(dj) < \beta(di)$$

la regla *dj* tiene riesgos *a* y *b* menores, entonces es mejor que la regla *di*; así, se dice que una regla de decisión *di* es inadmisibles si existe otra regla de decisión *dj* tal que

$$\alpha(dj) \leq \alpha(di)$$

$$\beta(dj) \leq \beta(di)$$

y si uno de los  $\mathcal{L}$  representa una desigualdad estricta decimos que  $d_j$  domina a  $d_i$ . Decimos que  $d_i$  es admisible si no existe tal dominio de  $d_j$ .

Para hallar las reglas de decisión admisibles como reglas de decisión óptima lo haremos a partir de la regla o razón de verosimilitud. La razón de verosimilitud nos dice de la plausibilidad de un estado de naturaleza a partir de una razón de las funciones en la que suceden los errores  $a$  y  $b$ .

Para los casos de  $a$ :

$$\frac{\lambda_1 = \alpha(d_j)}{\alpha(d_i)} > 1$$

$$\frac{\lambda_2 = \alpha(d_j)}{\alpha(d_i)} = 1$$

$$\frac{\lambda_3 = \alpha(d_j)}{\alpha(d_i)} < 1$$

Elegiremos I3 que representa una decisión admisible para una decisión deseable a partir de un estado de naturaleza en la que  $d_j$  es más ajustado a la realidad que  $d_i$ ; es decir una decisión plausible para un estado de naturaleza verosímil. De las elecciones  $< 1$  o deseables elegiremos aquellas que sean más pequeñas. Para los casos de  $b$  el procedimiento será el mismo:

$$\frac{\lambda_4 = \beta(d_i)}{\beta(d_j)} > 1$$

$$\frac{\lambda_5 = \beta(d_j)}{\beta(d_i)} = 1$$

$$\frac{\lambda_6 = \beta(d_j)}{\beta(d_i)} < 1$$

eligiéndose I6; y aunque el número puede incrementarse por las combinaciones de I1, hasta I4 se reducirán nuestros tipos de elecciones deseables. Si anotamos un parámetro  $l$  y le asignamos valores, entonces tendremos todavía más acotado el número de decisiones deseables entre las admisibles y así jugar la estrategia con el mayor beneficio posible, optimizando nuestras decisiones. Obviamente la decisión de un  $l$  más pequeño nos permite elegir mejores decisiones de juego.

Hay que anotar que probabilidad y verosimilitud no son lo mismo; la suma de la primera siempre sea igual a 1, y hemos visto que la suma de las segundas no lo es.

La razón de verosimilitud multiplicada por la probabilidad (para el caso la probabilidad subjetiva o bayesiana) nos permitirá un ajuste al mundo real y al sentido común de los jugadores. Esto es: para I1 y I6, serán las decisiones óptimas para tomar las acciones  $A=l(p)$   $B=l(1-p)$ . La regla de decisión será entonces A antes que B si  $A>B$ , y en sentido contrario si  $B>A$  se tomara la decisión B.

Con estos elementos podemos construir el espacio de decisión o región de beneficio como zonas de aceptación, zonas de rechazo y límites de elecciones racionales en la teoría de los juegos. A partir de los límites, incluso podemos optimizar las funciones de utilidad (maximizando la utilidad y/o minimizando los costos).

Con estas nociones teóricas se ha resuelto el juego de la autonomía por el método *Minimax*:

Con los cuadros 2-5 y 3-5 se utiliza el juego de la constitución de la región, justicia local y gobernabilidad. Este juego se modela en dos sub-juegos: uno, cooperativo de constitución de la región con elementos de autonomía y otro competitivo donde se oponen los sujetos sociales contrarios a la remunicipalización, los criterios de justicia y gobernabilidad locales.

En el primer juego se trata de la constitución de la región por elementos asociados a conceptos de justicia local y gobernabilidad. Se preguntó en una encuesta a los sujetos sociales y políticos involucrados en el proceso de remunicipalización de 1995 (la encuesta se llevó a cabo en los meses de julio y agosto de 1999 y fue aplicada a seis presidentes municipales, siete secretarios del ayuntamiento, un síndico municipal, un tesorero, un asesor jurídico de ayuntamiento y un secretario particular del presidente municipal. Como en el caso de la encuesta de 1996, los cuestionados fueron los líderes de la remunicipalización de

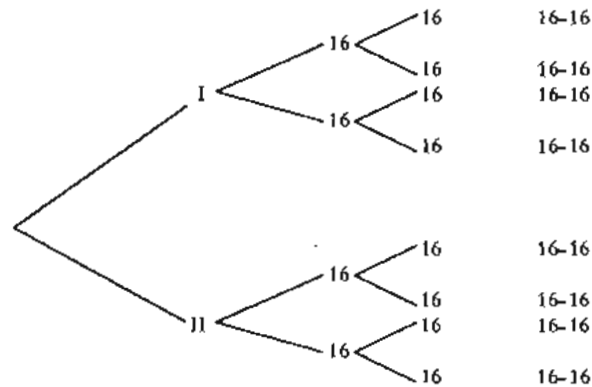
1995). Inclusive individuos fuera de la región, pero pertenecientes a ésta, la consideraban como un elemento de su filiación y pertenencia. También se preguntó si en esa relación tenía algún significado el hecho de que fueran las autoridades regionales quienes, si tal era el caso, ofrecían una mejor respuesta a los problemas regionales.

En el primer sub-juego el resultado en términos de la teoría de los juegos, utilizando el concepto de coaliciones y su constitución para el desarrollo del juego, es la modelación de un juego cooperativo en que las estrategias del juego (e implícitas coaliciones y jugadores) son:

I) La coalición formada por los que consideran que la región se construye con la pertenencia tanto dentro como fuera a partir de elementos de filiación y que también considera que son las autoridades de la región las que mejor responden a los problemas de la misma.

II) Una coalición como *titere estratégico*, el cual, más que un oponente que se resiste a las nociones asociadas a la autonomía que se han mencionado, hace el papel de un conjunto complementario al subconjunto I.

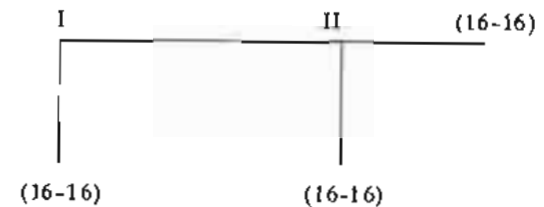
El diagrama de árbol es el siguiente:



En donde, las únicas permutaciones del juego tanto para I como para II son los valores de 16-16, focalizando sus decisiones en la cooperación.

Con estos elementos podemos constituir el juego en términos del proceso de toma de decisiones, en que también los pagos se maximizan tanto para I como para II, indistintamente de quien tome la decisión, maximizando los pagos en 16-16 (16 es el número de municipios de la coalición que llevaron a cabo el juego y que aquí se asumen como

puntos para el pago o los beneficios, dando a cada uno un punto por municipio).



Matricialmente el juego se expresa y se resuelve:

		II Constitución de la región y respuestas por sus autoridades al desarrollo	
		Sí	No
Constitución de la región y respuesta I por sus autoridades al desarrollo	Sí	(16-6)	(16-0)
	No	(0-16)	(0-0)

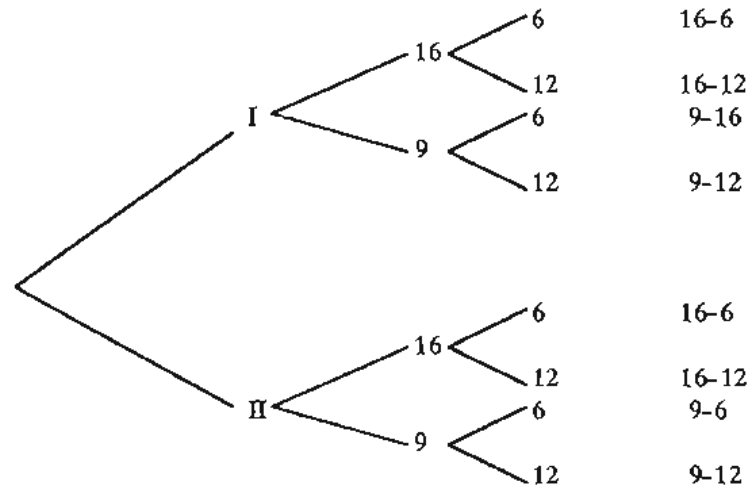
Con un equilibrio dominante de (16-16), igualándose los pagos tanto para I como para II, en una solución focalizada y cooperativa y un equilibrio de Nash; en que son elementos de autonomía tanto los de la constitución de la región como los de respuesta institucional local a las necesidades del desarrollo. Posteriormente, al jugar el juego competitivo de justicia y gobernabilidad locales, podremos observar que los juegos cooperativos destacan menos que los competitivos, la naturaleza y propiedades lógicas y estratégicas del juego. Nash ha sugerido que esto es así, porque constituyen elementos de un juego más grande, y en el caso, más largo en el tiempo en que se insertan como es el juego del desarrollo económico y social y más complejo aun con elementos culturales y políticos.

En el segundo sub-juego se oponen, como ya se ha mencionado, a la coalición de los 16 municipios que buscan la autonomía (se modela para situaciones de 1995) aquellos otros a que pertenecían y a los intereses asociados a ellos, que se oponen a ese proceso y al cambio de estatus. Así, este juego competitivo, en que el jugador I opone, a la homogeneidad en la aplicación de normas y decisiones dictadas por agentes normativos fuera de la región, sus propias nociones y trata de imponerlas a través de nuevas instituciones por cambios en el estatus. El jugador II se opone a tales cambios, específicamente:

I) Coalición de los 16 municipios integrantes que buscan el nuevo estatus de la autonomía a través de la aplicación en instituciones de justicia y gobernabilidad locales.

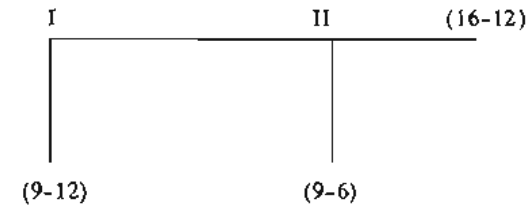
II) Un *lítere estratégico* que juega como una coalición opuesta al cambio de estatus de I y que representaría los intereses y estaría formada virtualmente por los 16 municipios a los que antes pertenecían los nuevos municipios, el gobierno estatal y federal (en general férreamente opuestos a la creación de nuevos municipios, dada su función de estructura de poder territorial), grupos privados y sociales y grupos políticos, que por la remunicipalización afectarían sus intereses, tales como pérdida de recursos para obras (escuelas, clínicas, mercados), impuestos, clientela política, etcétera.

El diagrama de árbol del sub-juego 2 es el siguiente:



En él puede observarse que las permutaciones entre I y II, que resuelven el juego no cooperativo, son 16-12, que más adelante, en la presentación matricial se hace evidente.

Con estos elementos podemos rescatar y modelar el proceso de toma de decisiones que se mostró en el fondo del conflicto de 1995 en que las jugadas de I, obligaron a II a aceptar cambios en el estatus bajo la amenaza de rebeldía y mayores costos.



Matricialmente, el juego se resuelve:

		II	
		Justicia y gobernabilidad local por el gobierno municipal y/o por otros grupos sociales y políticos	Justicia y gobernabilidad local por el gobierno municipal y/o por otros grupos sociales y políticos
I por el gobierno municipal y/o por otros grupos sociales y políticos	Justicia y Gobernabilidad local	Sí	No
	Sí	(16-12)	(16-6)
No	(9-16)	(9-12)	

En que aun sin un equilibrio dominante la columna Sí, resuelve como en un Dilema del Prisionero especial, en donde sea la que sea la estrategia que se juegue por uno de los jugadores, en este caso por II, es la que le garantiza el mayor pago posible bajo condiciones de pérdida al mismo tiempo que hace estable la relación con el oponente, esto es, evitando la situación de rebeldía que a todos pondría en condiciones de mayores pérdidas.

Siguen a este juego en el proceso de autonomía, los juegos de las razones de la autonomía, constitución de liderazgos y gobernabilidad.

En el juego de la autonomía se oponen los intereses de grupos políticos y sociales, unos a favor del *statu quo* y otros por reivindicar derechos asociados a la comunidad y a la vida municipal. Para resolver este juego se ha utilizado el método *Simplex*, maximizando y minimizando, para cada una de las estrategias los beneficios y los costos. Así, se anotan a continuación en una matriz de 2 x n (2 x 10) las razones de la autonomía:

Elecciones posibles	Razones de la autonomía										Total de elecciones
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
	1	13	6	13	5	11	16	12	13	5	160
	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	

La primera hilera muestra la frecuencia con que los entrevistados eligieron estrategias para la autonomía (sus conceptualizaciones se consignan en el cuadro 2-5) En la segunda hilera se anotan las elecciones posibles (16 en total) correspondiendo a una elección por cada uno de los municipios. En la última casilla aparece como vector el total de elecciones posibles a que se hubiera llegado, si cada municipio hubiese expresado cuando menos una razón de autonomía por cada una de las variables consideradas.

La respuesta para el juego de autonomía a partir de las diferentes razones que las hacen preferibles al *status quo*, se encuentra a través de:

$$\text{Maximizar } (f) = 16x + 16y + 16v + 16w + \dots + 16i$$

donde: x, y, v, w e i, son las variables de las razones de la autonomía que pueden leerse en el cuadro 2-5; y donde:

$$x + y + v + w + \dots + i = 160.$$

Bajo la restricción de:

$$x \geq 0, y \geq 0, v \geq 0, w \geq 0, \dots, i \geq 0.$$

Los valores de la función objetivo bajo las restricciones establecidas, son:

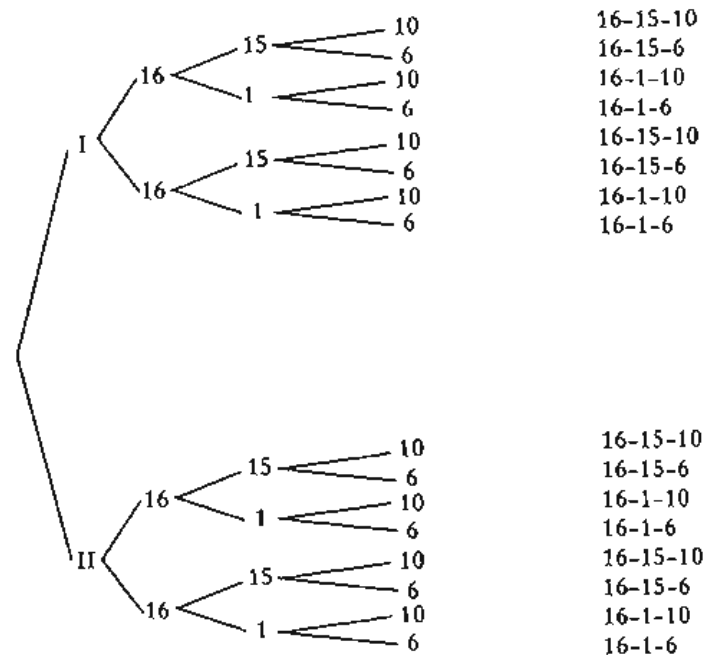
$$(f)0=0, (f)1=16, (f)2=208, (f)3=96, (f)4=208, (f)5=80, (f)6=176, (f)7=256, (f)8=192, (f)9=208, y; (f)10=80.$$

El máximo de la función sobre el conjunto X como combinación de las diferentes variables (de x a i) ocurre en 7, esto es, con el uso de estrategias para que los municipios administren los servicios públicos, que es donde coinciden en sus intereses de elección de estrategias de autonomía todos los municipios, mencionando a estas estrategias, cuando menos una vez. Y aunque las otras estrategias, sobre todo las que corresponden a 2, 4, y 9 no son tan claras (autonomía que respete sus costumbres políticas, sus tipos de sociedad y asociación, y por el mayor apoyo a los esfuerzos de desarrollo de grupos y comunidades), la estrategia de administración de bienes básicos por los municipios, resulta coherente con los conceptos de

justicia local, pues demandan el control para la asignación de los bienes básicos y primarios.

Quizá sea posible utilizar estos juegos en términos predictivos. A partir de ello se presenta el juego de los mecanismos por los cuales se construyen los liderazgos y las formas de intermediación política que aparecen en el cuadro 5-1. En este juego, además de llegar hasta el valor esperado E del juego, utilizaremos variables al azar para obtener un espacio de probabilidad de elección de estrategias probable para el tratamiento de casos semejantes.

Sea el diagrama de árbol como sigue.



En la gráfica puede observarse que las elecciones se distribuyen el 1/6 para cada permutación y en ellas las formas de terminar el juego son 4, correspondiendo a 4 para 16-15-10; 4 para 16-15-6; 4 para 16-1-10; y 4 para 16-1-6, lo que resulta en 1/4 para cada una de las formas de terminación. Esto es, que para el espacio equiprobable P(A), P(B) y P(C), como el número de veces que A, B, C pueden ocurrir; y se expresa como la probabilidad de A, B, C, D:

$$\text{Así, para: } P(A) = \frac{\text{Número de elementos de A} \quad 4 \quad 1}{\text{Número de elementos de S} \quad 16 \quad 4}$$

S es el tamaño del espacio muestral = 16

El número de formas en que se puede terminar el juego son cuatro, ordenadas en una tabla de distribución de las variables:

Con ello podemos calcular el valor esperado E, que nos dirá si el valor es positivo y si el juego tiene pagos como beneficios y no pagos como costos. Entonces:

$$E = x_1p_1 + x_2p_2 + x_3p_3 + x_4p_4$$

Si suponemos que con los valores de elección de estrategias puede hacerse un índice del conjunto de estrategias probables, entonces:

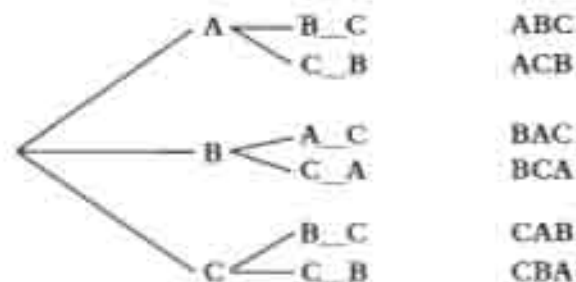
$$E = (16+15+10)1/4 + (16+15+6)1/4 + (16+1+10)1/4 + (16+1+6)1/4 \\ = 41x1/4 + 37x1/4 + 27x1/4 + 23x1/4 = 128/4 = 32$$

32, positivo para llevar a cabo este tipo de juegos.

De la misma manera que el juego anterior se avanzó hasta la respuesta matricial por el método Simplex, se avanza ahora incluyendo las variables al azar. Ejemplificando: a partir del diagrama de árbol anterior:

$$P_i = P(x_i) = \frac{\text{Número de puntos S cuya imagen es } x_i}{\text{Número de puntos en S}}$$

Sea espacio muestral A, B, C, correspondientes a una combinación y a 6



permutaciones (ABC, ACB, BAC, BCA, CAB, CBA). Con estos datos podemos construir el diagrama de árbol respectivo:

Que es el espacio equiprobable de S

Con los dos diagramas de árbol precedentes podemos obtener la probabilidad de acuerdo a las elecciones positivas diferentes para cada estrategia. De tal suerte que  $A=16/41$ ,  $B=15/41$ ,  $C=10/41$ , con ello podemos obtener que para las permutaciones, los valores al azar serán:

$x_i$	A	B	C
$p_i$	16/41	15/41	10/41

con la probabilidad de cada estrategia y de las estrategias combinadas podemos obtener los valores de las siguientes permutaciones:

$$AB=31/41 \\ AC=26/41 \\ BC=25/41$$

$$ABC=(16/41+15/41+10/41)=1$$

Finalmente, cuando se cuestionó si el tipo de gestión era individual o de grupo, las respuestas en 15 casos afirmó que era de grupo y sólo uno, que era individual, lo que confirma la bondad del método utilizado para estudiar las respuestas a las necesidades de desarrollo regional cuando se comienza a jugar socialmente y cuando sobre la imposición centralizada e individualista hay una acción social. Como se ha visto, y así también resultó en este juego, los primeros juegos se desarrollan en forma cooperativa para posteriormente jugar en forma competitiva.



Llegamos así a un buen final de los juegos aplicados a este estudio y de la autonomía como fenómeno del desarrollo, cuyo único mérito, si lo tiene, es que epistémica y metodológicamente éste se ha pensado de una manera diferente y con formas de respuesta al alcance de aquellos que lo juegan.

## Notas

<sup>1</sup> Enrique Hülsz Piccone (editor) "Diálogo con Cornelius Castoriadis", *Cuadernos de Jornadas 3*, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM, 1993, p. 11.

<sup>2</sup> Enrique Hülsz Piccone, "Diálogo con Cornelius Castoriadis", p. 10: cómo ser libre y obedecer las leyes.

<sup>3</sup> Enrique Hülsz Piccone, *Op. Cit.*, p. 11, calificando Castoriadis a esta definición como: "el verdadero sentido de la democracia... en un régimen en el que el poder efectivo corresponde a una oligarquía, no hay verdadera igualdad política y, en consecuencia, tampoco existe verdadera libertad. A lo sumo, hay protección negativa de la estrecha esfera de la vida del individuo".

<sup>4</sup> *Idem.*, p. 12.

<sup>5</sup> Jon Elster, *Lógica y sociedad*, Gedisa, Barcelona, 1994, p. 35; en el sentido de que "Una teoría debe implicarse en los mundos posibles, especificando el conjunto-articulado de los valores realizables de las variables pertinentes" (p. 36). En el mismo sentido que le da Castoriadis, oponiendo proyecto a autopia, es decir autonomía "como un proyecto factible... [como]... otra clase de sociedad posible y deseable (véase a Castoriadis en Enrique Hülsz Piccone, *Op. Cit.*, pp. 22-23)

<sup>6</sup> Se partió del punto de vista de que "Una sociedad autónoma es una sociedad que se instituye a sí misma sabiendo que lo hace, lo cual significa que está compuesta por individuos autónomos" (*Idem.*, p. 13).

<sup>7</sup> "Para obtener alguna estructura básica de razonamiento en las ciencias sociales, no queremos cargarnos con todo el conjunto de números naturales o reales" (véase Jon Elster, *Op. Cit.*, p. 43).

<sup>8</sup> "Cuando se habla de autonomía, se alude a algo que es análogo a la capacidad de criticar el propio pensamiento, a la facultad de reflexionar, de regresar sobre lo que uno ha pensado y ser capaz de decir: pienso esto porque me convence... y que la creación de individuos más o menos libres va de la mano con la creación de una comunidad libre" (véase a Castoriadis en Enrique Hülsz Piccone, *Op. Cit.*, pp. 13 y 16).

<sup>9</sup> De que viviendo en sociedad los hombres producen sus instituciones, Castoriadis afirma al respecto, que como tal, la institución es "creación social histórica y del imaginario radical que instituye a la humanidad", que estas significaciones no son construcciones racionales, que son creaciones imaginarias. Pero sin esas creaciones imaginarias no hay sociedad ni vida humanas. Y el punto central de su importancia y su función es que, por una parte, su conjunto anima y sostiene las instituciones sociales, pero por otra, también da sentido a la vida de los individuos" (*Idem.*, pp. 16-17).

<sup>10</sup> Martin Heidegger, *Hölderlin y la esencia de la poesía*, Antrópos, Barcelona, 1991, pp. 61-62.

<sup>11</sup> Véase Castoriadis en Enrique Hülsz Piccone, *Op. Cit.*, p. 18.

<sup>12</sup> Libertad positiva en el sentido de la nota 2.

<sup>13</sup> Ver notas 8 y 9.

<sup>14</sup> Serán frecuentes las referencias al Partido Revolucionario Institucional (PRI) como el partido de Estado y de gobierno en México por el papel corporativizador y de subordinación a que somete a los grupos sociales y políticos y al control que tiene a través del gobierno para formarlos, cooptarlos o prohibirlos abiertamente. Sin embargo, a partir de julio del 2000 esta situación empieza a modificarse.

<sup>15</sup> Posteriormente al movimiento de autonomía a que se refiere este estudio, el Congreso del Estado, a propuesta del gobernador, reformó la Constitución política precisando los requisitos para el estatus de municipio integrante y proponiendo estrategias alternativas de autonomía en los mecanismos (y estrategias más económicas de control político) de referéndum; plebiscito e iniciativa ciudadana; fechas de los cambios y su naturaleza, reglamentación en leyes secundarias y sus efectos diferentes a la experiencia de autonomía que se consenta (otros 14 municipios cuando menos exigen aquel estatus). Las poblaciones que pretenden independizarse son las siguientes: San Felipe Cuauhtenco y San Miguel Xaltipan, del municipio de Contla de Juan Cuamatzi; Ocotlán, del municipio de Tlaxcala; San Simeón Xipetzinco, de Hueyotlilpan; Panzacola, de Papaloila; Toluca, de Guadalupe de Terrenate; y San Isidro Buensuceso, de San Pablo del Monte.

Asimismo, San Pedro Tlalcuapan, del municipio de Chiautempan; Texcalac, de Apizaco; Guadalupe Tlaxico, de Santa Cruz Tlaxcala; Santiago Michac, de Nativitas; Atexcatingo, de Tetla de la Solidaridad; Tlacotepec, de Xaloztoc; y Santa Cruz Aquahuac, del municipio de Tetlatlahuca.

<sup>16</sup> En la estructura corporativa del gobierno y organizada por el PRI, el número de votos por organización entre grandes bloques, sector obrero, sector campesino y sector popular y las organizaciones territoriales y funcionales a

ellos asociados, los cargos y muy frecuentemente los derechos, otorgan (corporativamente y por favores) por el voto personal y número de votos que aportan las organizaciones afiliadas.

<sup>17</sup> Ver nota precedente.

<sup>18</sup> Tanto el PRI en donde gobierna la oposición como a otros partidos políticos.

<sup>19</sup> Ver nota 16.

<sup>20</sup> Aquí la referencia es obviamente al PRI (ver nota 14).

<sup>21</sup> La participación de los municipios apenas representa entre 10 y 15% del total de recursos fiscales y estos se distribuyen de manera aún más inequitativa cuando, como en el caso, se trata de municipios con muy bajo nivel de desarrollo.

<sup>22</sup> Referencias generales al conflicto interno.

<sup>23</sup> Santa Apolonia Teacalco tiene una gran tradición en financiar con recursos propios a las obras para la prestación de los servicios públicos, incluso usando de formas violentas e inconstitucionales a la ley. El pueblo tiene un concepto propio de justicia. La violación a los acuerdos de la población se castigan con embargo, cárcel y multas. Hay aquí un cierto jacobinismo, desde el poder y temor a la justicia por parte del pueblo y falta de respeto a las instituciones formales. Después de la elección de ayuntamiento en abril de 1996 y de la toma de posesión el 1º de mayo del mismo año, la población entró en conflicto y se constituyó un ayuntamiento paralelo para enfrentar al ayuntamiento electo que embargaría por falta de pago, para evitar parar las obras sociales en perjuicio de la comunidad. En este lugar incluso el presidente municipal hace o paga faena personal para la construcción de obras, y el ayuntamiento controla por medio de un censo a los que cumplen los 18 años, hombres o mujeres, incluso madres solteras, para la aportación de trabajo a las obras de la comunidad; su falta de prestación o pago en esos casos puede sancionarse con arresto inmutable hasta por 36 horas. Sus propios habitantes opinan que su constancia y decisión han ayudado al desarrollo de la comunidad, incluso a veces con la violencia, aunque ésta última también la ha perjudicado creándole mala fama e incluso aislamiento.

<sup>24</sup> Ver nota 21.

<sup>25</sup> Ver notas 4 y 5.

<sup>26</sup> Ver nota 3.

<sup>27</sup> La comunidad forma parte de la falda de la Malintzi.

<sup>28</sup> Con otro municipio integrante (San Francisco Tetahnocan) tiene problemas de aguas negras pues con una altitud sobre el nivel del mar menor, se contaminan sus barrancas.

<sup>29</sup> Ciertamente no todos los recursos naturales pueden conservarse directamente por las comunidades, pero sí muchos sobre los que se tiene control a nivel de la comunidad. Sin contar con este elemento, las políticas y el discurso conservacionista no son sino una manipulación, el montaje de un discurso político que sólo beneficia a los más desarrollados a costa de la pobreza, de los que conviven vecindados con los recursos naturales y acerca de los cuales tienen la prohibición de un aprovechamiento en aras de la vida completa del planeta. A este nivel es posible la conciencia ecológica sin el desarrollismo del discurso conservacionista y de la sustentabilidad, que para la gente que está en relación directa con los recursos sólo son discursos vacíos y aun más perversos que sirven para su exclusión.

<sup>30</sup> Ver nota 9.

<sup>31</sup> El detonador del conflicto de emergencia autonómica del total de los municipios integrantes se inició en esta comunidad por la negativa de recursos por parte del ayuntamiento para la reparación de la barda que rodea el atrio de la capilla de Santa Apolonia, cuya feligresía es la comunidad de Teacalco (Santa Apolonia). Los habitantes se sintieron agredidos entendiendo diferente trato para distintos barrios del poblado de Nativitas, cabecera municipal a la que pertenecían e incluso supusieron intenciones divisionistas de Nativitas (el otro barrio). A ello respondieron tomando el palacio municipal, incendiando oficinas y secuestrando los archivos municipales para erigir en cabecera municipal al barrio de Santa Apolonia Teacalco. A los negociadores del gobierno estatal (Oficial mayor de la Legislatura y Secretario de Gobierno) los secuestraron hasta la firma de un acta notarial en la que se comprometía la iniciativa del Poder Ejecutivo al poder legislativo de convertir a esta comunidad en municipio. lo cual se alcanzó por el Decreto 198 del Congreso del Estado de Tlaxcala, el 8 de agosto de 1995. Es posible que el movimiento de autonomía tuviera raíces diferentes a las de la cultura y costumbres de las cuales la religión es fundamental, pero en todo caso, fueron los que desencadenaron el conflicto. Desde ahora podemos decir que compartir el poder para participar en las decisiones que les afectan es un gran paso hacia el gobierno de la colectividad, a pesar de las dificultades que se enfrentan (ver nota 23).

<sup>32</sup> Ver nota 23.

<sup>33</sup> Ver nota 31.

<sup>34</sup> Cornelius Castoriadis, en Enrique Hülsz Piccone, *Op. Cit.*, p. 23.

<sup>35</sup> "Donde hay poder hay resistencia" y desde nuestro punto de vista, dicho muchas veces, es desde la resistencia que se construye la autonomía (véase

Michel Foucault, *Historia de la sexualidad 1, La voluntad de saber*, 23ª ed., Siglo XXI editores, México, tomo I, pp. 106 y 107). La resistencia aquí como la táctica desde la autonomía para exigir la promesa del Estado de más y mejor vida (pp. 173-176). Discutir el poder en el "lugar mismo donde se ejerce y como medio de su ejercicio" (p. 44).

<sup>36</sup> Las estrategias están en función del análisis de las fuerzas, de enfrentamientos y resultados. Las estrategias como resultado de la confluencia de ciertos dispositivos que se transforman en tácticas o mecanismos.

<sup>37</sup> Sin el poder no habría resistencia, la fuerza siempre tiene resistencia. Ni el poder ni la resistencia son elementos congelados.

<sup>38</sup> La utopía racionalista es congelar las desigualdades en un discurso de la igualdad, ahí están las estrategias del poder y la resistencia es oponerse explicando y contradiciendo esa estrategia del poder.

<sup>39</sup> Foucault se referirá a los silencios en el sexo (Michel Foucault, *Op. Cit.*, pp. 37 y sig), pero puede aplicarse al discurso del desarrollo como el discurso voluminoso de estas estrategias del poder.

<sup>40</sup> En un sentido análogo: Jon Elster, *Taetas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*, 2ª ed., Gedisa, Barcelona, 1991, p. 36.

<sup>41</sup> No se trata y está muy lejos de los liderazgos formales de carácter funcionalista en donde "el liderazgo es el ejercicio de poder o de influencia en colectividades sociales tales como grupos, organizaciones, o naciones. [para] fijar los fines, metas u objetivos de la comunidad, crear las estrategias necesarias para alcanzar los fines de éstas, y mantener y reforzar estas estructuras". Véase Arnold S. Tannenbaum, "Liderazgo. Aspectos sociológicos", en *Enciclopedia Inter-nacional de las Ciencias Sociales*, tomo 6, Aguilar Ediciones, Madrid, 1975, p. 597.

El concepto de liderazgo del que aquí se trata es totalmente opuesto al *panoptismo* como el gran peligro para la sociedad de vigilar el cumplimiento de la utopía racionalista como un poder antidemocrático. En el desarrollo, el poder ha construido el liderazgo para vigilar su funcionamiento, donde la riqueza se divide (ordena) por diferentes sujetos (ordenados) para que éstos por la ideología colaboren (como forma de vigilancia) hacia el desarrollo. *El panoptismo* sirve para que el poder se legitime, es poder y saber, el saber como una estrategia, táctica y técnica del poder, distribuyendo y haciendo justicia. Por la autonomía es dejar que la justicia se construya también por las personas que la sufren y la gozan.

<sup>42</sup> La verdadera función del desarrollo es distribuir a la gente (*gens*) en categorías, crear a los pobres y devaluar las tasas. El desarrollo es un discurso de la realidad, un discurso comportamentalizado, una forma de evitar enfrentamientos y movimientos populares, es el discurso económico del pacto

social frente a los movimientos de autonomía y emancipación locales y nacionales y la guerra y la violencia. La creación de los subdesarrollados y su función en el crecimiento económico es apoyar a los ricos y desarrollados.

<sup>43</sup> M. Foucault, *Vigilar y castigar*, 26ª ed., Siglo XXI editores, México, 1997, pp. 198, 36 y 96.

<sup>44</sup> Presiblemente por su cercanía a la capital del estado (Tlaxcala), influida por hábitos y costumbres urbanos más individualistas que de acción en grupo.

<sup>45</sup> Martin Heidegger, *Identidad y diferencia*, 1ª reimp., Anthropos, Barcelona, 1990, p. 69.

<sup>46</sup> Martin Heidegger, *El Ser y el Tiempo*, 3ª reimp., FCE, México, p. 397.

<sup>47</sup> Existen equilibrios de Nash ahí donde se cortan las curvas de reacción de los jugadores que sean respuestas óptimas.

<sup>48</sup> David M. Keppel, *Teoría de juegos y modelación económica*, FCE, México, 1994, p. 35. Una forma simple de alcanzar un equilibrio de Nash se da cuando muchas veces actuar racionalmente significa adaptarse cooperativamente. "Lo importante aquí es que el restringir la atención a estrategias de equilibrio de Nash sólo asegura que los jugadores se conducirán racionalmente en los nodos que se encuentran en la trayectoria de equilibrio" (véase Ken Binmore, *Teoría de juegos*, McGraw Hill/Interamericana de España, Madrid, p. 48).

<sup>49</sup> Ken Binmore, *Teoría de juegos*, p. 37.

<sup>50</sup> Puntos de silla son un par de estrategias  $(s, t)$  u. "desde el punto de vista del jugador  $i$ , el resultado  $v$  que se deriva de usar  $(s, t)$  no es peor que ninguno de los resultados de la columna correspondiente a  $s$ , y no es mejor que ninguno de los de la fila correspondiente a  $t$ " (véase Ken Binmore, *Op. Cit.*, p. 45).

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 129. "La noción de equilibrio de Nash se puede expresar de forma particularmente fácil en términos de funciones de pagos [...] Esto equivale a requerir que las desigualdades:

$$\begin{aligned}\pi_1(y, t) &\geq \pi_1(s, t) \\ \pi_2(y, t) &\geq \pi_2(y, t)\end{aligned}$$

Se cumplen para todas las estrategias puras  $s$  y  $t$ . La primera desigualdad dice que el jugador  $i$  no puede mejorar  $s$  si el jugador  $ii$  no se desvía de  $t$ . La segunda desigualdad dice que (el jugador)  $ii$  no puede mejorar  $t$  si el jugador  $i$  no se desvía de  $s$ ". Esto es, que cada una de las estrategias puras del par es una respuesta óptima a la otra.

<sup>52</sup> La condición de dominación fuerte puede expresarse como

$$\pi_1(s, t) > \pi_2(s, t);$$

$$\pi_1(x_2, t) \geq \pi_2(x_1, t)$$

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 147: "Después de concluir el proceso de suprimir las estrategias dominadas, el juego simplificado obtenido siempre contendrá por lo menos un equilibrio de Nash del juego original. Pero otros equilibrios de Nash del juego original se pueden haber perdido, y por el mismo ha sido necesario recurrir a la dominación débil".

<sup>24</sup> La cual se ha cuidado de elaborar paratamente.

<sup>23</sup> Ken Binmore, *Op. Cit.*, p. 143.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 117: "Savage ofreció una lista de postulados para las preferencias que podemos esperar de una persona racional en estas circunstancias. Savage demostró que una persona que cumple estos postulados tomará decisiones como si maximara una función de utilidad de Von Neuman y Morgenstern  $u: \Omega \rightarrow \mathbb{R}$  relativa a alguna medida de probabilidad  $\text{prob}: \Omega \rightarrow \mathbb{R}$ ".

La elegancia de la teoría de Savage reside en que permite caracterizar a quien toma decisiones racionales simplemente en términos de sus gustos y creencias. Los gustos del jugador se resumen en la función de utilidad  $u: \Omega \rightarrow \mathbb{R}$ . Sus creencias quedan resumidas en la medida de probabilidad  $\text{prob}: \Omega \rightarrow \mathbb{R}$ . El número de probabilidad (E) se dice que es la probabilidad subjetiva a priori del sub-juego E. Describe lo que es el jugador acerca del suceso E antes de disponer de información alguna. Se llaman probabilidades subjetivas (...) Por esta razón, una persona que no viola los postulados de Savage al tomar decisiones se dice que es racional bayesiano. La regla de Bayes puede estipularse como:

$$\text{Prob}(F/E) = \frac{\text{Probabilidad}(E/F) \text{ Probabilidad} F}{\text{Probabilidad} E}$$

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 470.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 471: "Acaban a girar que deberíamos asumir que es 'conocimiento común' que los jugadores comparten el mismo universo del discurso (...) ya que los jugadores son bayesianos-racionales, sus estados mentales se pueden resumir en dos cosas: lo que saben y lo que creen".

<sup>28</sup> Este procedimiento se llama de Bayes y supone la prioridad de las distribuciones a priori de  $\pi_1$  de  $1 - \pi_2$  de  $w_1$  y  $w_2$ . En este procedimiento se incorpora a referencia del análisis estadístico clásico- los costos o los pagos por las decisiones de elección de quien juega, y que además lo hace subjetivamente.

CUADRO 1.1) Mecanismos de sub-juego y comunicación pública en los juegos que constituyen de "Juegos de grupo"

Mecanismos de sub-juego o información pública DEL PALESTIN	A		B		C		D		E		F		G		H		Tipo de juego	Estrategias de los grupos en grupo
	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No		
No hay decisión	X		X		X		X		X		X		X		X		X	Por estado y/o resultados del propio grupo entre los jugadores, que son posibles y diverge
Equilibrio de grupo	X		X		X		X		X		X		X		X		X	Por estado probable lo hacen sobre con el grupo entre, como aceptados el propio sub-juego, para luego cada uno experimente de manera y/o los experimentos

(1) A. Información privada; B. Juego con información pública; C. Información pública; D. Información pública y comunicación; E. Por información a otro jugador; F. Información pública y comunicación; G. Por el estado del propio grupo; H. Por información a otro jugador; I. Otro sub-juego; (2) 1) Equilibrio de grupo; 2) Comunicación de grupo

CUADRO 1-5 (continuación). Mecanismos de liderazgo e intermediación política en los municipios constituyentes de Tlaxcala en 1995

Mecanismos de liderazgo e intermediación política MUNICIPIOS	A		B		C		D		E		F		G		H		Razones de la gestión individual	Tipo de gestión		Razones de la gestión en grupo
	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No		I	G	
Benito Juárez	X		X	X			X		X		X		X		X		Por su trabajo, crédito y por ser personas no conflictivas frente a la comunidad.		X	Por obtener empleos, escuelas y profesores.
Lázaro Cárdenas	X		X	X			X		X		X		X		X		Trabajando y participando en el beneficio del grupo y/o comunidad además ser constante en ello		X	Para contar con escuelas y viviendas.
Sta. Cruz Quilehtla	X		X	X			X		X		X	X		X			Por el trabajo, la honradez y la perseverancia		X	Porque tiene mejores efectos estando organizados que estando solos
Sn. L. Axocomanitla	X		X	X			X		X		X	X		X			Por salir y regresar con nuevos conocimientos y experiencias		X	Porque si es solo el particular el que gestiona el gobierno sabe de la división y si es un grupo sabe que el interés es de todos y de la comunidad

268

CUADRO 1-5 (continuación). Mecanismos de liderazgo e intermediación política en los municipios constituyentes de Tlaxcala en 1995

Mecanismos de liderazgo e intermediación política MUNICIPIOS	A		B		C		D		E		F		G		H		Razones de la gestión individual	Tipo de gestión		Razones de la gestión en grupo
	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No		I	G	
Sn. Juan Huacastlan	X		X	X			X		X		X	X		X			Siendo joven y considerado su historia personal considerando su trayectoria		X	Porque son servicios generalizados a nivel de la comunidad a través de sus propios representantes
Sta. Apolonia Teacalco	X		X	X			X		X		X	X		X			Por ser un buen político		X	Que además de familiarmente se presiona por partidos políticos
Sta. Isabel Xiloxotla	X		X	X			X		X	X		X		X			Por amistad y conocer bien a los amigos pidiendo y recibiendo apoyo		X	Porque todos están unidos
Sta. C. Asometa	X		X	X			X		X		X	X		X			Por méritos propios siendo buena persona trabajado bien, honrada y que le guste participar		X	Si no se presenta uno en grupo o en comité no se van a resolver los problemas de la escuela

269

CUADRO 1-5 (continuación). Mecanismos de liderazgo e intermediación política en los municipios constituyentes de Tlaxcala en 1995

Mecanismos de liderazgo e intermediación política MUNICIPIOS	A		B		C		D		E		F		G		H		Razones de la gestión individual	Tipo de gestión		Razones de la gestión en grupo
	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No		I	G	
Sn. E Tetlahuacan	X		X	X	X		X		X		X	X	X		X		Trabajando junto a la comunidad		X	Individualmente no es correcto. Siempre hay que ver por los demás, los que están abajo, los más pobres
La M. Tlatelulco	X		X	X			X		X		X	X	X		X		Por la comunicación con otras comunidades, estando cerca dando a conocer qué y cómo se está haciendo. Con base en eso es la respuesta		X	Porque se ve el interés de la comunidad y de los vecinos.
Sn. Lucas Teotepicco	X		X	X			X		X		X	X	X		X		Por trabajar honestamente por la comunidad y no sólo por conveniencia propia			Porque si es la comunidad hay más necesidad y merece más atención

270

CUADRO 1-5 (conclusión). Mecanismos de liderazgo e intermediación política en los municipios constituyentes de Tlaxcala en 1995

Mecanismos de liderazgo e intermediación política MUNICIPIOS	A		B		C		D		E		F		G		H		Razones de la gestión individual	Tipo de gestión		Razones de la gestión en grupo	
	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No		I	G		
Zacualpan	X		X	X	X		X		X		X	X	X		X		Por constante comunicación entre uno y otro miembro del grupo		X	Porque solamente de esa manera se puede lograr el objetivo primordial en beneficio del mismo grupo	
Sn. Danián Texoloc	X		X	X			X		X		X	X	X		X		Por el sentir de la misma gente. La gente quiere sugerencias. Por estar pendiente de las necesidades de la comunidad	X			
Sta. Ana Nopalucan	X		X	X			X		X		X	X	X		X		La sinceridad, la verdad y la voluntad de trabajo		X	Es una costumbre política aceptada por el gobierno del estado con los líderes de la comunidad se alcanza el objetivo de la gestión.	
Frecuencia del rango de respuestas	16		16	15	1		16	1	15	2	14	10	6	12	4				1	15	

271

FUENTE: Investigación directa

CUADRO 2-5. Razones de Autonomía por cada uno de los municipios integrantes de Tlaxcala en 1995

Razones de la autonomía MUNICIPIOS	Por la administración de los Servicios Públicos	Por sus costumbres políticas	Por sus tipos de sociedad y asociación
San José Teacalco	Se controla ahora el cobro de impuestos y el manejo de ingresos que antes se centralizaba en el municipio de Tzompantepec.	Frente a la imposición de autoridades del municipio a que pertenecía (Tzompantepec) Ahora se decide por las comunidades con la rotación en los cargos públicos por tramo para las secciones o barrios.	
Emiliano Zapata	Mejoramiento de los servicios públicos.	Por la excesiva intermediación de sus solicitudes políticas y económicas, centralizadas en el municipio anterior al que pertenecía (Terrenate).	Se carecía de libertad de asociación, restringida por la centralización de decisiones en la cabecera municipal a que se pertenecía (Terrenate) no obstante la capacidad para hacerlo.
Benito Juárez	Se han gestionado sus propios servicios públicos. Ahora el del agua potable se administra por un comité propio de la comunidad.	Alcanzar un acuerdo dentro de la comunidad para evitar los conflictos.	Rescatar para la comunidad su derecho a organizarse autónomamente frente al municipio de Sanctorum al que pertenecía.
Lázaro Cárdenas	Corregir las diferencias e insuficiencias en la prestación de los servicios públicos a la comunidad.	Intervenir desde la comunidad y los grupos sociales en los nombramientos y cargos de autoridades.	Decidir la formación de sus propios grupos para tener una mayor autonomía política.

272

CUADRO 2-5 (continuación). Razones de Autonomía por cada uno de los municipios integrantes de Tlaxcala en 1995.

Razones de la autonomía MUNICIPIOS	Por mayor apoyo a los esfuerzos de desarrollo de grupos y comunidades	Por el manejo de las participaciones fiscales	Por el cuidado del medio ambiente y recursos naturales.
San José Teacalco		Las autoridades del municipio a que se pertenecía (Tzompantepec) decidía sobre los recursos sin tomar en cuenta a la comunidad de San José Teacalco.	Hay ahora mayor cuidado de los bosques en que participa directamente la comunidad y recibe más atención de las dependencias del gobierno en la reforestación directa.
Emiliano Zapata	Se apoya más a los grupos y comunidades para mejorar las condiciones de vida.		
Benito Juárez	Que los puestos políticos se ocupen por decisión de todos.		Se ha formado asistidamente un Comité de Ecología para la limpieza de los desechos de granjas porcinas y de pollos.
Lázaro Cárdenas	Mejorar la capacidad en la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alumbrado, garantías y banquetas.		

273

CUADRO 2-5 (continuación). Razones de Autonomía por cada uno de los municipios integrantes de Tlaxcala en 1995.

Razones de la autonomía	Por respeto de su religión	Por su cultura y costumbres	Por su organización económica	Por un manejo transparente de la administración de los servicios públicos
MUNICIPIOS				
San José Teacalco				
Emiliano Zapata			Hay ahora mayor autonomía y mayor desarrollo de su capacidad económica para formar sus organizaciones.	Que la administración de los servicios públicos sea más transparente, tanto en el manejo de los recursos como en los beneficiarios de los mismos.
Benito Juárez		Evitar la división de la comunidad por los partidos políticos, el mercantilismo y la modernidad	Mantener los términos de inversión y gasto público las participaciones fiscales y del ramo 26 que frente a Sanctorum eran muy reducidas.	
Lázaro Cárdenas				

274

CUADRO 2-5 (continuación). Razones de Autonomía por cada uno de los municipios integrantes de Tlaxcala en 1995.

	Por la administración de los servicios públicos	Por sus costumbres políticas	Por sus tipos de sociedad y asociación
Santa Cruz Quilehda	Frente a la falta de servicios públicos, promoción y constitución de los mismos; sobre todo el de recolección de basura	Exigencia de reconocimiento de la legitimidad otorgada por los votos de la comunidad a las autoridades gubernamentales	Independencia frente a la anterior cabecera municipal (Acutmanala).
San Lorenzo Axocomamula	Las obras se hacían sin contar con la parte de financiamiento que correspondía al estado y la federación, donde se combinan las aportaciones federales con las que corresponden a la comunidad.		Se negaba la ayuda para obras o se hacía inoportuna o equivocadamente, incluso con tanto retraso que las obras se deterioraban.
San Juan Huacuzincó	Contar con servicios públicos propios, completos y adecuados. Antes sólo se tenían los que organizaba la propia comunidad sin ninguno que se financiara con sus participaciones como localidad del municipio. Respetar los acuerdos y las costumbres de cooptar para contar con los servicios públicos necesarios a la comunidad	Evitar la monopolización por el municipio a que pertenecía (Tepayanco) de la representación política y tener el derecho a participar en la toma de decisiones (o ser tomado en cuenta).	

275



CUADRO 2-5 (continuación). Razones de Autonomía por cada uno de los municipios integrantes de Tlaxcala en 1995

	Por mayor apoyo a los esfuerzos de desarrollo de grupos y comunidades	Por el manejo de las participaciones fiscales.	Por el cuidado del medio ambiente y recursos naturales.
Santa Cruz Quilehla	Mayor participación en el nombramiento de autoridades y cargos (sólo el 1er Presidente municipal de Acauamantla en 1933 fue de Quilehla, después no se ocupó ningún cargo público)	Obtención directa de recursos.	
San Lorenzo Avoacanantla	Mayor participación en el nombramiento de autoridades y cargos (sólo se entregaba un puesto de regidor a pesar del apoyo de votos de la elección de autoridades), lo mismo sucedía en Santa Catarina Avoacanantla.	No se otorgaban a la Sección Sexta (San Lorenzo Avoacanantla) las participaciones fiscales como parte de las que correspondían al municipio (Zacatelco), ahora se exigen.	El servicio de limpieza y de recolección de basura era insuficiente, ahora se presta en regularidad y eficientemente.
San Juan Huactzinco	Libertad para cambiar de partido.	Obtener las participaciones y apoyo para obtener la prestación de los servicios públicos a la comunidad	Obtener apoyos para reforestación directa (incremento de la siembra de arbolitos) y manejo y uso de recursos forestales.

276

CUADRO 2-5 (continuación). Razones de Autonomía por cada uno de los municipios integrantes de Tlaxcala en 1995

	Por respeto de su religión	Por su cultura y costumbres	Por su organización económica.	Por un manejo transparente de la administración de los servicios públicos
Santa Cruz Quilehla				
San Lorenzo Avoacanantla				Superar la marginalidad apartir de la autonomía, contando directamente con los apoyos gubernamentales sin la intermediación del municipio al que se pertenecía.
San Juan Huactzinco				

277

CUADRO 2-5 (continuación). Razones de Autonomía por cada uno de los municipios integrantes de Tlaxcala en 1995.

	Por la administración de los servicios públicos	Por sus costumbres políticas	Por sus tipos de sociedad y asociación
Santa Apolonia Teacalco	Respetar los acuerdos y las costumbres de cooperar para contar con los servicios públicos necesarios a la comunidad.	Respetar la pertenencia a partidos políticos y evitar la distinción de personas y de grupos por su filiación política.	Reivindicar frente a Nativitas la capacidad y el derecho de formar sus propias asociaciones.
Santa Isabel Xiloxotla	Superar el estado legal en el que los servicios públicos se prestaban directamente por el gobierno estatal sin participación de la anterior cabecera municipal (Tepeyanco).	El grupo quería que se respetara el uso y costumbre en la rotación de presidente municipal por barrios y que los partidos políticos eviten interferir.	Que se respeten sus usos y costumbres.
Santa Catarina Ayomethla	Proveerlos a la población de manera suficiente sobre todo en alumbrado público y seguridad pública.	Recobrar la autonomía municipal pues los habitantes vivían bajo las decisiones unilaterales de Zacateco.	Tener la libertad de formar sus asociaciones, sobre todo políticas y sociales (partidos y asociaciones políticas) por ello la liberación.
San Francisco Tetlahuacan	Se tienen dificultades en otorgarlos total y completamente pero son mayores y mejores que cuando se pertenecía al anterior municipio (Santa Ana Chiautempan).		Fundamentalmente el de alcanzar el status político de municipio integrante en la constitución política del estado de Tlaxcala.

278

CUADRO 2-5 (continuación). Razones de Autonomía por cada uno de los municipios integrantes de Tlaxcala en 1995.

	Por mayor apoyo a los esfuerzos de desarrollo de grupos y comunidades	Por el manejo de las participaciones fiscales.	Por el cuidado del medio ambiente y recursos naturales.
Santa Apolonia Teacalco	Respeto a sus instituciones como núcleo político de la comunidad.		Que como municipio integrante puedan llevarse a cabo convenios con otros municipios (también integrantes como Santa Isabel Xiloxotla) para firmar convenios de control de contaminantes. Mejorar la calidad y cantidad de los servicios públicos.
Santa Isabel Xiloxotla	Reivindicar la posesión de 83 Hns. Despojados por Tepeyanco y que se cumpla la resolución presidencial a favor de Santa Isabel Xiloxotla.	Obtener las participaciones fiscales que pertenecían a la localidad (comunidad) superando así la prohibición de los habitantes y grupos sociales de pedirla a la cabecera municipal (Tepeyanco).	
Santa Catarina Ayomethla		Mejorar el manejo y la participación de las participaciones en que sólo se alcanzaba a hacerlo a la mitad de las mismas.	Apoyo a las acciones de ecología por parte del gobierno estatal como la siembra de arboles (el municipio forma parte de la Celda de La Matlutzli)
San Francisco Tetlahuacan	La autonomía ha significado mayores recursos para el desarrollo sin la intermediación de la anterior cabecera municipal (Santa Ana Chiautempan). El desarrollo para la comunidad significa más y mejores obras.	Obtener las participaciones fiscales correspondientes. No se tenía presupuesto para la construcción de obras, promoción de empleo e infraestructura (del total municipal la cabecera se quedaba con el 80%).	Posibilidad como municipio integrante de firmar convenios con otros municipios (San Francisco Tetlahuacan, también municipio integrante) de control de aguas negras.

279

CUADRO 2-5 (continuación). Razones de Autonomía por cada uno de los municipios integrantes de Tlaxcala en 1995.

	Por respeto de su religión	Por su cultura y costumbres	Por su organización económica	Por un manejo transparente de la administración de los servicios públicos
Santa Apolonia Tenealco	Respetar las diferencias religiosas y evitar que las mismas sean causa de marginación en los derechos de las personas.	Respetar los lugares de culto de la comunidad y la posición de los mismos por fejería y miles.	Respetar por parte de otras autoridades los acuerdos de Cabildo para proveerse de servicios públicos básicos.	
Santa Isabel Xiloxcoyula				
Santa Catarina Ayometla		Recobrar las posibilidades de ejercicio de sus usos y costumbres.	Integrarse automáticamente al desarrollo de la región.	Se vigila más de cerca la aplicación de los recursos a las obras y servicios porque los recursos llegan directamente incluso a los comités de obras.
San Francisco Tetlahuacan				Mayor control sobre las participaciones (el pueblos el que gasta las participaciones sin que éstas se desvíen).

280

CUADRO 2-5 (continuación). Razones de Autonomía por cada uno de los municipios integrantes de Tlaxcala en 1995.

	Por la administración de los servicios públicos	Por sus costumbres políticas	Por sus tipos de sociedad y asociación
La Magdalena Tlaltelulco	Mejorar su eficiencia corrigiendo la situación de la prestación anterior sobre todo en agua potable, drenaje y alumbrado público.	Respeto a la actividad de los partidos políticos secularizando los procesos de nombramiento de autoridades por la emisión del voto de los ciudadanos.	Recuperar las formas cooperativas de sociedad y agrupación para la construcción de obras y prestación de servicios públicos.
San Lucas Tecopileco	Con la autonomía municipal ha sido posible aumentar la escala de los servicios públicos (mayor captación de agua potable mayor tendido de drenaje y más y mejores caminos, pavimentación y adoquinamiento) y construcción del palacio municipal.	Por respeto a sus costumbres políticas y su derecho a constituir grupos para el nombramiento de autoridades.	
Zacualpan	Se han ampliado los servicios públicos y se cuenta además de los existentes con recolección de basura, teléfono y correo.	Reivindicar la rotación de cargos públicos por comunidades, secciones y barrios a lo que Tetlahuacan (anterior municipio al que se pertenecía) se oponía.	La relación con la antigua cabecera municipal cancelaba la posibilidad de constituirse en comités de obras para el desarrollo y derivaba en aislamientos.

281

CUADRO 2-5 (continuación). Razones de Autonomía por cada uno de los municipios integrantes de Tlaxcala en 1995.

	Por mayor apoyo a los esfuerzos de desarrollo de grupos y comunidades	Por el manejo de las participaciones fiscales	Por el cuidado del medio ambiente y recursos naturales	
282	La Magdalena Tlaltelulco	Independencia de decisiones frente a Santa Ana Chiautempan por la necesidad de mayor autonomía.	Mejorar el apoyo fiscal por medio de las participaciones que antes concentraba Santa Ana Chiautempan. Se tiene ahora la oportunidad de conocer y distribuir los recursos.	Mejorar la eficacia en la limpieza pública y en el servicio de recolección de basura.
	San Lucas Tecopilco	Que el gobierno de la comunidad estuviera más cerca.	Contar directamente con más ayuda económica por medio de las participaciones fiscales y el ramo 26.	
	Zacualpan		Los recursos que le correspondían a la comunidad no se entregaban y si se hacía era en cantidad y desoportunidad que decidía el anterior municipio a que pertenecía (Teclatlahuca).	Se cuenta actualmente con servicio de recolección de basura que se deposita en el relleno sanitario de la capital del estado.

CUADRO 2-5 (continuación). Razones de Autonomía por cada uno de los municipios integrantes de Tlaxcala en 1995.

	Por respeto de su religión	Por su cultura y costumbres	Por su organización económica	Por un manejo transparente de la administración de los servicios públicos
283	La Magdalena Tlaltelulco	Se rescata el uso de la lengua Nahuatl a través de la participación de programas culturales de viejos y niños.		
	San Lucas Tecopilco	Mantener sus costumbres religiosas fiestas y celebraciones patronales		
	Zacualpan		Se carecía de acceso por parte de los profesionistas de Zacualpan a los empleos públicos de Teclatlahuca.	La transparencia en las prioridades de las solicitudes y atención de los trabajos de Cabildo.

CUADRO 2.4 (continuación). Estatus de autonomía por cada uno de los municipios integrantes de Tlaxcala en 1992

	Por la administración de los servicios públicos	Por un consejo municipal	Por un tipo de autonomía o autonomía
San Clemente Tlaxcala	No ha ampliado el servicio de agua potable	Dirige los servicios públicos en el municipio. Es el primer municipio a que se perteneció, sólo se ocupó una vez para su servicio de agua potable	No tiene de autonomía o autonomía por la construcción de instalaciones, sólo los servicios públicos de agua potable para el municipio
San Juan Nepetlaxcaltitlán	No tiene instalaciones en la prestación de servicios públicos		El municipio ejerce autonomía por servicios públicos y otros programas
Frecuencia y rango de respuestas	16	12	13

CUADRO 2.5 (continuación). Estatus de autonomía por cada uno de los municipios integrantes de Tlaxcala en 1992

	Por tener acceso a los servicios de desarrollo de grupos y comunidades	Por el acceso de los participantes locales	Por el estado del medio ambiente y recursos naturales
San Clemente Tlaxcala	El municipio actual participa con otros municipios, pero no dispone de sus recursos	Acceso de un municipio integrante de la alianza municipal con el IMC, acceso por el IMC al IMC de los recursos	No participa en servicios y otros de desarrollo de grupos y comunidades
San Juan Nepetlaxcaltitlán	Hasta San Juan Nepetlaxcaltitlán no participa con otros municipios, pero no dispone de sus recursos	No se define a la comunidad los recursos que le corresponden, sólo se tiene una copia controlada de recursos y que están distribuidos con un presupuesto de cada y planificado público	
Frecuencia y rango de respuestas	14	12	11

CUADRO 2-5 (continuación). Razones de Asistencia por cada uno de los municipios integrantes de Tlaxcala en 1995

	Por razones de religión: Por su cultura y costumbres	Por su organización comunitaria	Por sus propios componentes de la administración de los servicios públicos
San Dimas Tehuacán			
San Antonio Nopalucan			
Exclusivos: y tiempo de respuesta	1	2	3

286

CUADRO 3-5. Región, Justicia y Gobernabilidad locales como criterios de desarrollo en los municipios integrantes de Tlaxcala en 1995

Región, Justicia y Gobernabilidad MUNICIPIOS	Presencia de zonas indígenas y grupos fuertes de sus lugares de origen		Mejor respuesta a los problemas por las autoridades de la región		CRITERIOS DE JUSTICIA LOCAL	
	SI	NO	SI	NO	Por el gobierno local:	Por otros grupos sociales políticos
San José Tlaxcala	X		X		Establecida oportuna respuesta, pronta de recursos y considerando la región	
Emiliano Zapata	X		X		Mejor y oportuna respuesta, inclusión de beneficiarios de proyectos y beneficiarios de la comunidad	El que a los demás les algunos mal los casos para asegurar los mejores resultados
San Juan	X		X		Que la autoridad atendiera a la comunidad para que los servicios fueran más transparentes	La justicia de atención del gobierno a la comuni- dad a los grupos y a los individuos
					Que a cada quien le que le correspondiera y según condiciones de la zona	Algunos proyectos que se les da más

287

CUADRO 3.8 (continuación) Región Juárez y Gobernabilidad local como criterios de desarrollo en los municipios integrantes de Tlaxcala en 1995.

Región Juárez y Gobernabilidad MUNICIPALES	CRITERIOS DE GOBERNABILIDAD LOCAL Por el gobierno local	
San José Teacalco	<p>Por otros grupos sociales y políticos</p> <p>Tiene empresas privadas, mejor y mejor pagadas con y sin el pago de impuestos</p> <p>Construye sus edificios y viviendas para edificaciones como escuelas de la zona</p> <p>Aporta y refuerza condiciones y prácticas de gobierno desde el gobierno a los ciudadanos</p>	
Exaltación Zapotec		
Ortega Juárez		<p>Construye sus edificios y viviendas para edificaciones de la comunidad</p>

288

CUADRO 3.9 (continuación) Región Juárez y Gobernabilidad local como criterios de desarrollo en los municipios integrantes de Tlaxcala en 1995.

Región Juárez y Gobernabilidad MUNICIPALES	Permisos de otros individuos o grupos fuera de sus límites a la región	Mayor respuesta a los problemas por las autoridades de la región	CRITERIOS DE JUSTICIA LOCAL Por el gobierno local	
Llano Coahuila	X	X	<p>Por otros grupos sociales políticos</p> <p>La equidad. Dar a cada quien lo que le corresponde o lo que merece</p>	
Santa Cruz Quilichá	X	X	<p>Si alguien comete un delito y debe castigar con ley y sus deberes a otros</p>	
San Lorenzo Atoyacacoma	X	X	<p>Lo que merece la ley</p>	<p>Lo que se merece de la comunidad</p>
San Juan Huastecoma	X	X	<p>Lo que merece de la comunidad sus preferencias, sus necesidades a la comunidad</p>	<p>Lo que merece la comunidad</p>

289

CUADRO 3-5 (continuación). Región, Justicia y Gobernabilidad locales como criterios de desarrollo en los municipios integrantes de Tlaxcala en 1995.

Región, Justicia y Gobernabilidad MUNICIPIOS	CRITERIOS DE GOBERNABILIDAD LOCAL	
	Por el gobierno local	Por otros grupos sociales y políticos
Lázaro Cárdenas		
Santa Cruz Quilehda		
San Lorenzo Axocomanitla		Que la gente participe de acuerdo a como aproveche los recursos de la comunidad
San Juan Huactzincó		Hacer las cosas por sí mismo sin ver diferencias en creeros, ideas y familias.

290

CUADRO 3-5 (continuación). Región, Justicia y Gobernabilidad locales como criterios de desarrollo en los municipios integrantes de Tlaxcala en 1995.

Región, Justicia y Gobernabilidad MUNICIPIOS	Pertenencia de otros individuos o grupos fuera de este lugar a la región		Mejor respuesta a los problemas por las autoridades de la región		CRITERIOS DE JUSTICIA LOCAL	
	SÍ	NO	SÍ	NO	Por el gobierno local	Por otros grupos sociales políticos
Santa Apolonia Teacalco	X		X		La tranquilidad en la comunidad, resolviendo los problemas en bien de todos.	Que la justicia se hace por labor de convencimiento actuando todos en favor de la comunidad.
Santa Isabel Xiloxotitla	X		X		El trato a todos de manera equitativa dan a cada quien lo suyo.	Manejar la política porque de la política se vive con desigualdades para personas y partidos.
Santa Catarina Ayometla	X		X		Hacer buenos ciudadanos que tengan respeto por la comunidad.	La justicia como autoridad.
San Francisco Tetlahmoctan	X		X		Que se respete a todos y el trato sea justo dando a cada quien lo que le toca.	

291



CUADRO 4-3 (continuación) Región, Justicia y Gobernabilidad locales como criterios de desarrollo en los municipios integrados de Tlaxcala en 1995

Región, Justicia y Gobernabilidad MUNICIPIOS	CRITERIOS DE GOBERNABILIDAD LOCAL		Por estos grupos sociales y políticos
	Por el gobierno local		
Santa Apolonia Tezcalco			La gente a veces piensa que gobernar sólo es recibir los sueldos y que todo siempre está dispuesto
Santa Isabel Xicoxtle	Que se gobiernan con credibilidad		Que habría que gobernar con menos autoridad y control
Santa Catarina Apamotla	Servicio al pueblo no servir al pueblo es el criterio de justicia de la comunidad		El de la cultura pertenece al gobierno
San Francisco Tetelchicoc			El desarrollo o que primero se gana después de haber perdido

CUADRO 4-4 (continuación) Región, Justicia y Gobernabilidad locales como criterios de desarrollo en los municipios integrados de Tlaxcala en 1995

Región, Justicia y Gobernabilidad MUNICIPIOS	Presencia de otros individuos o grupos fuera de este lugar a la región		Mejor respuesta a los problemas por las autoridades de la región		CRITERIOS DE JUSTICIA LOCAL	
	SI	NO	SI	NO	Por el gobierno local	Por estos grupos sociales políticos
La Magdalena Tlaxiaco	X		X		La igualdad de servicios	
San Lucas Tecapulco	X		X		La imparcialidad en la impartición de la justicia	
Zacatlán	X		X		Darle la razón a quien tiene un mejor argumento	
San Dimas Tlaxiaco	X		X		Del oportunismo o poner las cosas y cualquier actividad del municipio	Acapalar recursos y beneficiar a sus miembros con privilegios
Santa Ana Nopalucan	X		X			
Frecuencia y rango de respuesta	30		30		10	4

Región, justicia y gobernabilidad MUNICIPIOS	CÍTERIOS DE GOBERNABILIDAD LOCAL (por el gobierno local)	En otros grupos sociales y personas
La Magdalena Tlaxiaco	El gobierno de la comunidad siempre toma las decisiones de acuerdo con los intereses de la comunidad.	La zona y los habitantes y autoridades se preocupan mucho por el bienestar de la comunidad.
San Lucas Tecopilco	En el gobierno local todos participan.	Los profesionistas y ex alumnos de la escuela o algunas personas y grupos.
Zacacapan		Algunos creen que los administradores son profesionales, pero no han sido en sus actividades administrativas ni educativas.
San Marcos Tlaxiaco		Facilita a personas que participan en proyectos y obras.
Buenos Años Tepicapan Procedimiento y rango de respuesta	6	12

Fuente: Investigación propia.

**Descentralización y servicios públicos en el proceso de constitución municipal en Tlaxcala en 1995**

*Descentralización y cambio institucional*

A las formas anteriores de enfocar los problemas del desarrollo desde una perspectiva inter y multidisciplinaria, se propone ahora abordarlo desde la reforma de las instituciones. Ello permitiría un tratamiento más completo de lo complejo del tema, aun más, si agregamos una visión estratégica, que no sólo incluya a la planeación tradicional como ha ocurrido en el desarrollo en general y del desarrollo regional en particular, sino cuando desde la sociedad y comunidad se plantean los retos, dificultades y oportunidades al propio desarrollo a partir de una visión crítica y problemática de su inserción en el desarrollo nacional.

Una estrategia de desarrollo regional que implique a las reformas político-administrativas del territorio como la que pretende llevar a cabo, es aquella que relaciona los aspectos institucionales de la descentralización con el propio desarrollo. Esta estrategia permite, en el contexto actual del desarrollo político-social, una mayor participación democrática en el desarrollo endógeno y una intensificación a las relaciones Estado-sociedad civil.

En el marco histórico del desarrollo de México ha prevalecido la visión centralista, aumentada por la racionalidad de la construcción del Estado mexicano, relegando a las unidades políticas locales, provincias, estados, cantones y municipios sólo la función administrativa sin capacidad política. Esto construyó un Estado-nación fuertemente centralizador y concentrador tanto en las decisiones como en los beneficios del progreso y desarrollo, creando élites y grupos interesados en un

*status quo* que los beneficia, pero que al mismo tiempo, se ha convertido en un obstáculo para el progreso y desarrollo de unidades periféricas y ahora para su propio desarrollo, dado que paraliza esfuerzos y reduce actividades tanto en la producción como en el consumo para todo el conjunto nacional.

Ahora, en una crisis, tanto de la capacidad del Estado-nación para seguir creciendo bajo los viejos moldes, como de formas políticas que plantean reformas a la estructura del Estado-nación, exigiendo en la globalización la descentralización económica, se plantea nuevamente una forma institucional de liberalismo contractualista, de un tipo de federalismo que descentralice, incluso para mantener la cohesión del Estado a partir de formas democráticas locales, que, por otra parte, a iniciativas de la sociedad ya se están manifestando.<sup>1</sup>

Es posible detectar que el ciudadano percibe como una necesidad el acercamiento entre él, sus necesidades y los órganos de decisión gubernamental, que advierte como un obstáculo a su participación no sólo política sino en estas esferas, incluida la económica, la separación funcional de las instituciones; que se pregunte sobre irregularidades y asincronías entre espacios de decisión económica fuertemente descentralizadas y concentración político institucional de las decisiones; y desde luego, que no pase por alto que la inequidad de las estructuras centralizadas generan beneficio sólo a ciertos grupos: la burocracia y las élites y grupos de poder a ella asociadas. La descentralización, así, constituye una forma de "evolución" hacia formas económicas, políticas y administrativas que garantizan mayor participación y esfuerzo social para el desarrollo, construyendo una forma democrática que permita resolver incluso los problemas del neoliberalismo,<sup>2</sup> no obstante que la centralización se aplica con todos sus recursos a mantener la imagen mítica de que las necesidades, incluso las básicas, sólo pueden satisfacerse con una "política estatal y centralizadora más que autonomista e individualista".<sup>3</sup>

En el caso de México, hasta ahora las iniciativas de la descentralización para el desarrollo han provenido de las propias fuerzas locales. A la iniciativa de descentralización de la economía y a una unilateral y centralizada decisión de descentralización administrativa de múltiples funciones del Estado, como las de la salud, educación y servicios públicos, para cargar los costos de la crisis del Estado benefactor a las entidades federativas, municipios y a la sociedad civil en general, aquella ha respondido exigiendo una descentralización político-administrativa en

donde tenga una mayor participación en las decisiones que la afectan. En ello, el Estado se ha mostrado renuente al de conceptos como autonomía, creación de nuevos municipios, desarrollo autónomo desde los pueblos y grupos étnicos, etcétera. Así pues, la descentralización como una estrategia tanto de desarrollo nacional como local parecería adecuada al momento político de México; obvio es decirlo, si se superan tanto inercias centralistas y prevalencias de interés y poder de los grupos que con ello se benefician, como si se realizan esfuerzos desde el centro por hacer operativas y eficaces a las administraciones locales y de la comunidad.<sup>4</sup>

En los movimientos territoriales por mayor autonomía y descentralización, la región podría ofrecer una alternativa de organización espacial de carácter político-administrativo a las demandas legítimas de las comunidades y municipios, a los procesos de remunicipalización y autonomía —como el que aquí se estudia—, de autonomía de grupos étnicos y pueblos, y de reivindicación de conformaciones políticas por diferencias culturales. La región vendría a ser lo que Boiser llama "un espacio de realización autónomo. Aquí se encuentra el fundamento ontológico de la descentralización política territorial, como potenciación de ese espacio de realización."<sup>5</sup>

En este sentido los funcionamientos de las regiones pueden redundar en un fortalecimiento del Estado nacional. La autonomía y descentralización generan sinergia, que en ciertas condiciones —fuerte participación social, voluntad política y apoyo a la descentralización político-administrativa—, permiten hacer más con los mismos recursos. La autonomía y la descentralización son entonces medios para el desarrollo regional, estrategias del desarrollo entendido bajo perspectivas diferentes al Estado concentrador y centralizador de funciones, y en la globalidad, frente a reduccionismos no sólo teóricos sino de producción, ingreso, consumo y general del bienestar de la población. El tema de la descentralización nos sitúa, asimismo, en la tesitura de saber, por una parte, "cuánta concentración de poder es necesaria para conseguir los fines colectivos que una sociedad o un grupo humano considera buenos o deseables"<sup>6</sup> y por la otra, en que la descentralización y la autonomía no son una panacea que resuelva todos los problemas y que esas respuestas se obtengan a corto plazo. El neoliberalismo ha puesto en el tapete reglas de juego totalmente diferentes a las del Estado de bienestar. Los más pobres tienen ahora que enfrentar una situación en

que jamás los beneficios del reformismo capitalista llegaron a ellos y han quedado sujetos a las reglas del mercado. Para ellos la autonomía y descentralización, con toda su valla de incorporar al esfuerzo del desarrollo la participación y la gestión social, se asoman como algunas de las escasas estrategias para hacer frente incluso a servicios básicos como el agua, el alcantarillado, la seguridad pública, el hambreado público, la educación y la salud. La participación social es una estrategia neoliberal, en ello, sin demasiadas expectativas, la descentralización y autonomía deberían promoverse por el Estado nacional incluso en consistencia al ejercicio privatizador, aumentando así su legitimidad y ser puestas en operación por grupos sociales y comunidades. Sin embargo, dada la perspectiva del Estado nacional centralizador y temeroso de su falta de control absoluto a favor de las elites y grupos de poder que se benefician, plantea una larga y escabrosa ruta para que pueda ser alcanzada por los grupos, comunidades, pueblos y en general por una parte de la sociedad que enfrenta enormes retos aun para sobrevivir. En todo caso, para ciertas condiciones entre las que se encuentran los movimientos de descentralización y autonomía en México, reivindicados por la sociedad civil, puede ser aplicada como parte de la reflexión de Daniel Bell "de que el estado nacional se ha quedado demasiado pequeño para los problemas grandes y demasiado grande para los problemas pequeños".<sup>7</sup> Esta hipótesis, como la sugiere Puntor,<sup>8</sup> en el neoliberalismo, inserta las pequeñas comunidades a los mercados mundiales "recondicionando el espacio hacia lo particular y a la vez, hacia lo global".<sup>9</sup> En ese reacomodamiento hacia lo particular, lo regional puede jugar el papel de ajuste entre la insuficiencia del Estado, tanto en lo grande como en lo pequeño de los problemas y la necesaria respuesta en ambos niveles si el Estado-nación será una figura relevante en el siglo XXI. En relación a los problemas pequeños y micro, que aquí nos distraen, las regiones constituyen social y políticamente sumas de intereses particulares, con actores y sujetos con intereses espaciales de carácter local, por sus actividades, cultura, etnicidad, etcétera, constituyendo grupos característicos de la sociedad nacional que necesariamente, para bien o para mal, están inmersos en el mercado mundial.<sup>10</sup>

En este contexto se debilitan las instancias de negociación nacionales, reduciendo su capacidad de futuro y desarrollo y sólo se resolverá lo espacial territorial -lo regional- como los espacios de negociación política y económica a partir de una mayor participación de los grupos

o actores sociales. Esto puede observarse en el centro de Europa, con el caso de Yugoslavia donde sin el Estado nacional los cambios serán hacia la desintegración o busca alternativas de legitimación del Estado con su descentralización y autonomía a las iniciativas políticas y espacios de concertación social territoriales.

"El nuevo estado influye y controla más. Pero es menos nacional y su gestión sirve a los intereses del capital internacional y no de la acumulación nacional."<sup>11</sup> El Estado en la globalización -necesita darse formas alternativas de nación. Una de ellas es la autonomía territorial a partir de las regiones en que se asienten las bases de un nuevo pacto social.<sup>12</sup>

El renacer de las reivindicaciones indígenas en varios países latinoamericanos no se debe tanto a la fuerza de estos poblados fragmentados, dispersos y pobres en la mayoría de los casos, ni tampoco a un tardío sentimiento de culpa, sino a la introducción de las autonomías territoriales, a la valorización de lo espacial, al traspaso de las competencias a las comunidades y a las tendencias autogestionarias para pobres, propulsadas por la nueva fine de acumulación (...). En todos los casos, rebeldía, exigida o asumida, obedece a las nuevas formas de regulación neoliberal. El que aparezcan como reivindicaciones de los sectores populares no le quita ese rango.<sup>13</sup>

Sin embargo, como está planteada por el neoliberalismo pulveriza al Estado-nación, haciendo aún más graves los efectos de ausencia del Estado en bastos espacios de los territorios nacionales. En otros términos, profundiza el subdesarrollo. La autonomía y descentralización, se ha dicho más arriba, constituyen una de las pocas vías tanto para el desarrollo social, como para evitar la pulverización y desaparición del Estado nacional. Los casos de la URSS, Checoslovaquia y Yugoslavia en Europa del Este muestran, de 1989 en adelante, Yugoslavia con Kosovo en 1999, la última de esa serie, pero que no cierra el proceso -habrá que ver lo que sucede en África y América Latina-, en general, un cierre a los cambios del Estado-nación y a la soberanía entendida como construcción teórico-política de los siglos XVII y XVIII y también el peligro de una dispersión sin cauces. Este estudio pretende construir desde los fines del Estado-nación, aún incompleto en América Latina y en México en particular, una alternativa estratégica al cambio que fuerza el neoliberalismo. Esto es, una estrategia de inserción al neoliberalismo. Antes, al tratar el tema de la autonomía se ha visto que tanto histórica

como contemporáneamente, los estilos de desarrollo de Europa y Estados Unidos son casos particulares de una matriz liberal, liberalismos desarrollados bajo condiciones características, como también lo han sido otros liberalismos que pueden observarse dentro de cada país. En México, el liberalismo no es nuevo, constituye el proyecto político nacional desde el siglo XIX. La lucha interna fue y sigue siendo por el tipo de liberalismo que resulte acorde con distintos esquemas de desarrollo. En ello hay un enorme campo de fuerzas de potencialidad democratizadora y del desarrollo con los derechos étnicos, gestión comunitaria, autonomía y desarrollo regional que aquí se proponen,<sup>14</sup> aunque no puedan establecerse con claridad las relaciones entre el neoliberalismo, la democracia y la naturaleza del Estado-nación, y la necesidad de que éste —en las condiciones de México y en general de lo que se llamó el Tercer Mundo— avance sin una pulverización territorial y con ella de un abundamiento de la pobreza. El Estado-nación, lejos de desaparecer, debe refuncionalizarse con base en las culturas en él contenidas, en la economía y fines comunes de los ciudadanos por causas democráticas. Las autonomías regionales y la descentralización parecerían ser una respuesta, sostenida tanto por los cambios globales como por las racionalidades locales y regionales. Nuevamente, habrá que pensar globalmente y decidir regionalmente. En este sentido, podemos suponer a las regiones como estructuras semi-autónomas de funcionamiento económico, social, político y cultural del desarrollo nacional. Las regiones, aun más que la nación asumen rasgos más cercanos al funcionamiento autónomo e incluso, en la interrelación, mantienen funcionando la estructura nacional. Las regiones con autonomía y estructuras de descentralización, son sistemas abiertos que se ajustan adecuadamente a los cambios institucionales flexibles a los avances, pero también por el choque neoliberal, a los retrocesos del desarrollo. Aprovecharías en uno u otro sentido corresponde a los pactos sociales y políticos del Estado.

En México, tales estrategias y los conflictos derivados de ellas se han puesto de manifiesto y su existencia muestra un campo de batalla entre la sociedad y el Estado por reformar a este último y encontrar alternativas a las estrategias neoliberales.<sup>15</sup>

Por ello, no son de extrañar los movimientos hacia el manejo directo de las decisiones acerca de la satisfacción de servicios públicos, tanto a través de su descentralización como promoviendo mayor ámbito de

autonomía municipal en formas de autogobierno con saldos sangrientos. Estas luchas han resultado en experiencias de descentralización de servicios públicos y en autonomías relativas a los grupos sociales que las demandan. El caso que aquí se estudia, la remunicipalización del estado de Tlaxcala y con ello del reconocimiento de la legitimidad a las demandas sociales, fue una propuesta que se hizo de manera pacífica; pero en otros estados la respuesta a la movilización ciudadana ha sido violenta: "sólo entre los meses de enero y septiembre de 1995 la prensa nacional registró más de 200 acciones violentas en 25 estados (sin contar Chiapas) con un saldo de 55 muertos y 62 heridos, donde la represión fue la respuesta que se dio a las demandas ciudadanas"<sup>16</sup>. Estos datos ponen de manifiesto un fenómeno que hasta antes de la ola privatizadora y descentralizadora, primero formulada y después puesta en práctica por las políticas neoliberales, no aparecía. Junto a ellas, la sociedad civil ha respondido primero con protestas por la nueva situación creada de menor presencia del Estado cuando mayor era la demanda de acciones gubernamentales, y después proporcionándose una nueva identidad frente al propio Estado. En este sentido cabe abrir un paréntesis en las relaciones entre la sociedad civil y el Estado, sus perspectivas y limitaciones y desde ahí las estrategias para el desarrollo económico y social con actores tanto del neoliberalismo como de las estrategias que aun dentro de él permiten enfrentarlo.

#### *El modelo de descentralización neoliberal.*

#### *Un nuevo discurso de desarrollo: potencialidades y riesgos*

La participación social y las estrategias de descentralización y autonomía como iniciativas de la sociedad son puntos de convergencia entre el Estado y la sociedad civil. Un punto nodal ha sido la descentralización (de recursos y decisiones) sobre los servicios públicos que constituye a este respecto un esfuerzo de participación social y comunitaria como forma de "agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales (...) ejecutadas por los ciudadanos mismos y que, en general, están referidas a cuestiones vinculadas a su vida más inmediata."<sup>17</sup> Esta última noción sobre participación comunitaria, cuyo objetivo es el desarrollo de la comunidad, es de muy antigua data en nuestras sociedades, cuyas bases son "la participación de la población misma en los esfuerzos para mejorar el

nivel de vida, dependiendo de todo lo posible de su propia iniciativa" 18. Es desde estos antecedentes que la participación social ha evolucionado —superando las estrecheces de la participación ciudadana— hasta iniciativas y prácticas de carácter autónomo, dando a la descentralización un sentido diferente al que le impone la estrategia neoliberal. 19 En la estrategia neoliberal se pretende ampliar desde la regulación económica a la participación social y comunitaria centrada en la gente, en la forma de la autosatisfacción de las necesidades básicas, sobre todo de servicios públicos. En esta visión y construcción del discurso del desarrollo participativo han sido importantes tanto retórica como financieramente algunas agencias de cooperación internacionales entre las que destacan la OECB, el Banco Mundial y la ONU. 20

Revisemos brevemente tanto sus propuestas como sus efectos en la capacidad de elección de la gente.

Para la OECB "se deben ejecutar estrategias de descentralización que expanden la participación de la gente a nivel local y promueven a grupos y organizaciones de base".

La OECB enfatiza la necesidad de "la consolidación de instituciones y mecanismos que fortalezcan a la gente, la conviertan en agente de su propio desarrollo y contribuyan a la emergencia de sociedades civiles activas. Sólo de esta manera —afirma la OECB— será posible emprender un estilo de desarrollo que además de romper con el círculo vicioso de la pobreza, alto crecimiento poblacional, desnutrición, analfabetismo y deterioro del medio ambiente, sea compatible con la democratización y el crecimiento de mercados competitivos y dinámicos". 21

El Banco Mundial, desde la publicación del Informe de Desarrollo Mundial de 1990, ha enfatizado en la relación de los programas de ajuste económico y la participación de la sociedad civil para combatir la pobreza y las necesidades básicas insatisfechas. La participación de las ONG's y organizaciones comunitarias es un criterio obligado en el financiamiento de proyectos, sobre todo, los que ha llamado "programas de Intervención Focalizada", los Fondos Sociales y Redes de Protección Social, "en los que se exige la participación social, junto con la identificación de grupos de pobreza absoluta (...) En éstos se establece que ONG's y organizaciones locales deben cumplir roles precisos en la planificación y ejecución de sus distintas iniciativas en salud, educación básica y protección del medio ambiente". 22

La ONU, en su Informe de Desarrollo Humano del PNUD en 1993 y en la Declaración y Programa de Acción de la Cumbre de Desarrollo Social de Copenhague establece como:

(...) la nueva estrategia (...) que la gente participe más en el gobierno y aumente su influencia en las decisiones que afectan su vida. Se concibe —de manera poco consistente e irregular— a las organizaciones populares y a las ONG's como instancias con capacidad de corregir los fallos tanto del gobierno como de la economía. 23

Cuando lo que en verdad se está proponiendo es una política de exclusión basada en el mercado y la descentralización, aumentando la discrecionalidad del Estado y desbaratando por el clientelismo la legítima participación social.

La ONU no sigue sino el viejo esquema de unir en una sola matriz al liberalismo económico basado en el mercado con el liberalismo político basado en los derechos y libertades civiles, dejando de lado los derechos sociales que han sido conquistados aun en un inequitativo desarrollo, efecto del funcionamiento del sistema capitalista. Nuevamente, las organizaciones internacionales, representantes de los intereses hegemónicos de los países que las mantienen operando como reguladores económicos, políticos y humanitarios, producen los discursos que requiere el sistema capitalista para la producción y reproducción del capital. En ello, el Estado estorba y más aun, en su versión de Estado de bienestar, las estrategias son descentralizar sus funciones a la sociedad civil con o sin capacidad para llevarlas a cabo.

En el discurso de la participación social, desde las organizaciones internacionales, se ha supuesto que la sociedad tiene mejores elementos para la distribución eficiente de recursos, desde una mayor información de sus necesidades, por ello propone como estrategias la descentralización de la autoridad y la consolidación de la participación social en el desarrollo.

Descentralización y participación local son dos elementos centrales de la propuesta de desarrollo centrado en la gente de PNUD (descentralización) produce a potenciar la participación popular siempre y cuando se articule a la vigencia nacional de derechos y libertades civiles (al mismo tiempo que) constituyen la mejor promoción de la sociedad a la influencia abso-

bente del gobierno central [...] Para el PNUD la participación social implica que la gente tenga acceso constante, sea directa o indirectamente, a los procesos de decisión estatal. La participación es al mismo tiempo un medio y una meta del desarrollo. Es una forma de vida.<sup>24</sup>

Sin embargo, el discurso del desarrollo basado en la gente desde la perspectiva de las organizaciones internacionales ha tenido cambios tan sutiles que se hacen imperceptibles. Montufar describe que del Informe de Desarrollo Humano de 1992 al de 1993 se hacen pocas referencias al término de sociedad civil asociado a resaltar la libertad política en el desarrollo humano. Libertad política como participación, seguridad personal, el estado de derecho, la libertad de expresión y la igualdad de oportunidades; y participación también como participación local, la libertad de asociación y asamblea, elecciones libres y el funcionamiento continuo de instituciones democráticas. Todas ellas, afirma Montufar,<sup>25</sup> dimensiones políticas asociadas al desarrollo que desaparecen del Informe de 1993, al desaparecer el concepto de sociedad civil. Montufar afirma también que este cambio de énfasis en la retórica del PNUD contradice su definición de desarrollo humano, la cual se basa en la idea liberal de expandir la capacidad de elegibilidad de la gente. Con todo, informes recientes del PNUD, como el de América Latina y el Caribe (1994) enfocan, más que a la participación local, a la "necesidad [de] fortalecer partidos políticos, parlamentos e instituciones democráticas como único medio para forjar los consensos necesarios para una estrategia de desarrollo sostenido."<sup>26</sup>

Finalmente, la estrategia de la ONU en los PNUD cuajó en la Cumbre Mundial de Desarrollo Social de Copenhague y fue adoptada por las Naciones Unidas y las mayores organizaciones multilaterales de cooperación en la declaración y plan de acción firmada en esta cumbre. "Así, el estilo participativo de desarrollo promovería que los grupos hacia quienes se dirigen los proyectos se convierten en su principal recurso. De esta manera, se lograría al mismo tiempo cumplir los objetivos de desarrollo material y la inclusión política de los grupos involucrados."<sup>27</sup>

Ahora, esta estrategia, con un discurso que concibe al Estado como insuficiente y a la sociedad civil como un elemento de corrección y respuesta a los problemas sociales de la pobreza, la educación y la salud, los servicios públicos y en general del desarrollo de hecho, sostiene como en el discurso reaganiano, que el problema del Estado en la econo-

mía (neoliberal) es el Estado mismo, por lo que las formas de co-gobierno, entre las cuales la participación de la sociedad civil sería una modalidad, supone de hecho "un modelo de Estado tímido y temeroso con pena de actuar y de intervenir, incapaz de definir políticas por sí mismo sin la participación directa de los grupos sociales concernidos."<sup>28</sup> De acuerdo con Montufar, aunque muchas de las críticas al Estado desarrollista son ciertas, no es hacia su corrección a donde se enfoca esta estrategia, sino a liberalizar finalmente el mercado de la última restricción que le estorba: la regulación de la vida social y económica, que si en otro tiempo fue necesaria para una correcta marcha de la economía, ahora en la etapa de globalización como regulación económica por el mercado, le estorba. El discurso puede utilizarse como una propuesta en que al Estado ineficiente y débil, para lograr las transformaciones que el desarrollo requiere, se le sustituye por la sociedad civil o en el mejor de los casos por el de un Estado que responda a los valores políticos y económicos del liberalismo tales como la democracia parlamentaria, los derechos humanos y el mercado.

Contraria a la teoría política de los tres últimos siglos, ahora se supone necesaria una concepción del Estado, la sociedad, y las relaciones entre ellos tanto anti-estatista desde el punto de vista de la sociedad, como anti-social desde el punto de vista del Estado. Esto tiene enormes implicaciones en las perspectivas y posibilidades de desarrollo de la sociedad. En realidad, en esta estrategia de desarrollo cara-a-cara con la gente, de todo-para-la gente, se dejan fuera ámbitos de competencia del Estado con una disminución de las perspectivas de desarrollo para la sociedad.

En realidad, lo que se busca es liberalizar el mercado, ampliando éste a las relaciones políticas del Estado con la sociedad.

Sin embargo, el cambio de énfasis desde Estados fuertemente centralizados, corporativizados y con escasos asomos democráticos que no fueran la simulación, en que el crecimiento económico no tuvo una correspondencia con el desarrollo, las estrategias propuestas pueden significar un cambio positivo, a condición de centralizar o descentralizar funciones a partir de esquemas de gobierno, que favorezcan la construcción de una democracia como exigencia de la sociedad en la constitución de un Estado, que de ninguna manera se puede divorciar de la sociedad de la cual no está diferenciado. Al contrario, el discurso del desarrollo social pretende

(...) subsume sus sociedades civiles emergentes en los operativos del desarrollo social. Cualquier rezago de una lógica distinta de asociación, es absorbida por este ethos histórico, que según aparece en los documentos de las agencias multilaterales de cooperación (...) es la única guía posible para el progreso de sociedades compuestas por pobres, desnutridos y analfabetos. En fin, el problema de una perspectiva de desarrollo social con sociedad civil es que trivializa el carácter público o institucional de las organizaciones de la sociedad civil y tiende, a nombre de la participación social, a convertirla en un apéndice de las estructuras estatales a nivel local.<sup>29</sup>

Incluso para el liberalismo, el nuevo discurso del desarrollo a partir de la forma en que concibe las relaciones del Estado y la sociedad resulta riesgoso por costos políticos y sociales que han sido eufemísticamente llamados las "décadas perdidas para el desarrollo". En el marco del liberalismo a partir de Locke, Montesquieu, Rousseau y Tocqueville

Lo fundamental de la sociedad civil no es su vida fuera del Estado (como bien afirma Montfauat), sino la forma como sus múltiples asociaciones se entregan a la política e influyen las decisiones estatales. La sociedad civil no tiene un carácter privado sino evidentemente público. Ello no quiere decir estatal. Al tenerlo, se constituye a partir del conjunto de interacciones, de reglas, de conexiones, entre los centros de poder estatal y los grupos e individuos en la sociedad (...) se desprende que la sociedad civil tiene un carácter no sólo público sino institucional (...). La institucionalización de este patrón de vida público-social depende de la existencia de un conjunto de derechos fundamentales y prácticas operativas que garanticen tanto la autonomía de la sociedad civil como su influencia sobre los centros de decisión política y económica.<sup>30</sup>

Por ello la participación ciudadana social y comunitaria, aunque diferentes pero relacionadas entre sí, no quiere decir sustitución de las funciones políticas por la sociedad como tampoco absorción de la sociedad civil por el Estado, que es lo que pretende legitimar el nuevo discurso del desarrollo a nivel local y cuyos resultados serán de mayor pobreza. Pero sobre todo, de exclusión de aquellos que no pueden acceder al mercado, olvidándose que finalmente esta situación fue creada por el capitalismo y el mercado mismo. En sólo-para-la-gente o el desarrollo focalizado-en-la-gente; en esta estrategia de cara-a-cara, lo que resulta son dos mundos diferentes: el

de los integrados al capitalismo y al mercado y cuya riqueza constituye para los pobres y excluidos un mundo tan inalcanzable como Marte.

Si el liberalismo representa un paso hacia adelante -y es incuestionable que lo ha sido para las sociedades europea y norteamericana- será ofreciendo a la lucha por el desarrollo de los sectores sociales y grupos de los países pobres, "un espacio regulado de lucha, representación y negociación (...) para definir las políticas estatales"<sup>31</sup> y así poder superar las nociones liberales, de las que ni el mismo Montfauat escapa, de suponer como Rawls y Walzer<sup>32</sup> que las condiciones de pobreza, desnutrición, falta de vivienda, enfermedad, etcétera, son accidentes referidos a la igualdad con que todo individuo nace, en un positivismo que ya produce cientos de millones de seres humanos en la más extrema indigencia, y si no, véase a los desposeídos del África, Asia y América Latina. A partir de directrices como éstas, en 1997 la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, encargó a Harry Blair, de la Universidad de Bucknel, un reporte sobre Gobernancia Democrática Local. En el resumen de este reporte se define a la descentralización como "La descentralización democrática o Gobernancia Democrática Local (DGL), [que] es la devolución de autoridad significativa a organismos locales, accesibles a sus ciudadanos, quienes disfrutan por completo de sus derechos legales y humanos, así como de libertad política"<sup>33</sup>

En este informe se enfatiza en una DLG, que satisfaga los valores del liberalismo político y económico de las sociedades occidentales a través del parlamentarismo alcanzado en campañas y votaciones en elecciones, que incluso constituyan un modelo a seguir por los niños y sus comunidades. El modelo supone que pueden alcanzarse algunos beneficios para las comunidades tales como "Fortalecer la participación política de los débiles y vulnerables. Hacer un gobierno más responsable hacia la gente. Posibilitar que los gobiernos locales puedan proporcionar servicios, tales como agua y saneamiento que beneficien a todos. Sostenerse a sí mismo parcialmente, a través de la generación de ingresos propios"<sup>34</sup> Como puede verse, todo un programa de descarga de las funciones del Estado en el estrato operativo de políticas de exclusión. Como bien se afirma en el reporte, el modelo es poco adecuado para:

Empoderar a los grupos marginados geográficamente dispersos y aislados. Reducir la pobreza a través de esfuerzos dirigidos específicamente a



los grupos marginados. *Disminuir la desigualdad regional (o menos que se complementen con subsidios estatales a las áreas pobres). Convertir a la sociedad civil a grupos políticos en instrumentos para la rendición de cuentas públicas sin refuerzo de otros mecanismos.*<sup>34</sup>

En suma, que la política liberal que antes sirvió como instrumento a la economía liberal, ahora más que triunfos acumula fracasos, o éxitos, dependiendo la perspectiva desde la cual se enfoque. Éstos, si lo que se busca es el control —excluyendo— a los depauperados habitantes de los países antes subdesarrollados y ahora de sus mayorías excepto las élites, que se han incorporado al primero de los mundos, o fracasos desde el punto de vista de los excluidos.

La USAID y otros "donantes" han propuesto a la DLG como un nuevo instrumento de (su) desarrollo, es (su) discurso acerca del desarrollo; un nuevo esfuerzo de Alianza para el Progreso y un reconocimiento del fracaso del esfuerzo reformador del capitalismo del Estado de bienestar. Los mecanismos de esta estrategia son la descentralización —entendida como descentralización desde las necesidades del centro y no como estrategia de satisfacción de los estratos (mayoritarios) de la población de la periferia— que la USAID y otros donantes están impulsando.

La democracia parlamentaria y la difusión de los otros valores del liberalismo político y económico, como los derechos humanos, el papel de la ley, partidos políticos y sociedad civil y el mercado, son la nueva estrategia de producción y reproducción del capital, para ello se busca una constante en formas de gobierno en donde la descentralización jugó un papel fundamental (aun en los estados fuertemente centralizados, el federalismo constituyó con el reconocimiento de municipios, cantones, provincias y estados, un régimen descentralizado de poder). Ahora, un tipo de descentralización y desgobernabilidad la impulsan desde la USAID y otros donantes —que son otras organizaciones internacionales como la OECI, el Banco Mundial, la ONU, el gobierno estadounidense, etcétera— para centrarse en ciertas partes, a las que la gobernabilidad les da perspectivas de integración; los "otros" podrán resolver sus problemas de desarrollo con el modelo de la DLG, que es un sistema en el cual la autoridad significativa es delegada a órganos locales que son evaluables y accesibles para los ciudadanos locales, quienes disfrutan (hipotéticamente) de derechos humanos y legales, así como la libertad política<sup>35</sup> (el autor afirma que "sería difícil imaginar una iniciativa que ofreciera tanto a todos los involucrados").

Clinton por su parte ha propuesto una "Iniciativa para la nueva sociedad", establecida con organizaciones no gubernamentales, ONG's y pequeños empresarios. Esta iniciativa hace hincapié en reformar el ambiente para la descentralización democrática y fortalecer la capacidad local como de la sociedad civil local.<sup>36</sup> También ahora, la estrategia de fortalecimiento de la democracia por el de la administración, que constituyó la preocupación en la estrategia de la Alianza para el Progreso, se enfoca al final de la guerra fría, del medio rural al urbano y en ello la importancia que adquieren las ONG's.

Ya se había mencionado que la descentralización y el fortalecimiento de la participación de la sociedad como una nueva estrategia de desarrollo y combate a la pobreza no eran una respuesta para aplicar a la política la racionalización de la economía neoliberal y el mercado, "considerado por muchos como la estructura ideal para todas las relaciones sociales". Desde el punto de vista de la "búsqueda pública" la descentralización democrática es la mejor forma de relación entre "clientes" (ciudadanos) y "vendedores" (gobiernos locales), por proporcionar un espacio en el que los "clientes" puedan señalar qué quieren y los vendedores explicar lo que ofrecen. Los compradores pueden, disciplinar a los vendedores insatisfechos, monitoreando y publicando sus actividades y votando para reemplazarlos. Los vendedores que desagraden a muchos compradores salen del negocio al perder la siguiente elección; los que se desempeñan satisfactoriamente son recompensados manteniéndoles en la oficina. "[Así], la demanda política de servicios puede dejar de subsidiarse en la medida en que los que la necesitan deben pagar por ellos (...). La descentralización democrática obliga a la convergencia de la demanda política de servicios (presionando políticamente al sistema para que los proporcione) y la demanda efectiva [la capacidad de pagarlos incrementado los ingresos propios]".<sup>36</sup> Incluso los conflictos étnicos se resuelven por esta estrategia cambiando descentralización y poder en sus regiones por menor o mayor poder nacional. Como puede verse todo un nuevo programa de desarrollo.

La estrategia de la USAID, planteada en el reporte, tiene el cuidado de ofrecer como beneficios para los países anfitriones de su modelo, la reproducción de comportamientos que han demostrado ser altamente efectivos para la propia producción y reproducción del capital, proyectando hacia lo social conductas que han sido normalizadas y disciplinadas durante mucho tiempo. Así, el liderazgo implica un trabajo para

la democracia liberal, sobre todo en política electoral, aunque ahora, edificando una base de apoyo local más operativa y con mayores perspectivas de control político. México es el mejor ejemplo y además exitoso, tanto del modelo de la USAID y de los organismos internacionales y gobiernos, Estados Unidos sobre todo del que la USAID es una agencia, como de su estrategia. Hasta ahora la implementación y los efectos de esas estrategias han tenido un fuerte impacto en la organización de la participación, civil, social y comunitaria, otorgando amplios beneficios a la élite neoliberal.

La descentralización, como dispositivo estratégico del modelo neoliberal de transformar a la política en economía con el modelo del mercado de fondo, al dejar a los órganos locales la función de proporcionar los servicios de educación, energía, salud, alimentación, pensiones, transporte público, drenaje, agua y saneamiento, lo que hace es excluir del desarrollo a todos aquellos que se encuentran fuera tanto del mercado económico como del mercado político. Los interesados en la estrategia, los donantes (The British Overseas Development Administration, el gobierno de Noruega, el gobierno de Estados Unidos -la USAID incluida-, la Social Weather Station, Freedom House, el Banco Mundial, la OCDE, la ONU y sus agencias, etcétera) y los países anfitriones (Malí, India, Bolivia, Ucrania, Honduras y Filipinas; estos dos últimos, frecuentemente presentados como países anfitriones con mejor respuesta a las políticas de desarrollo) están de acuerdo en ajustar el modelo a las características de los países anfitriones. Finalmente ambos se benefician de los resultados del "proyecto dorado" de la USAID<sup>43</sup> que a través de la descentralización sacó al "genio de la DGL" para el desarrollo.<sup>44</sup> Esto incluye ayuda técnica, asesoría y apoyo para la modificación del marco legal y su aplicación (Honduras y Filipinas), patrocinio a servidores públicos locales para su entrenamiento en Estados Unidos (Filipinas), servicios gubernamentales en una economía en deterioro (Ucrania).

Específicamente la Gobernancia Democrática Local se constituye por el componente democrático como actividad de desarrollo, cuyos efectos esperados sean los cambios en la administración pública; una administración pública que realice el sueño dorado, es decir, del neoliberalismo de sustituir al gobierno por el mercado. La estrategia de DGL relaciona esas dimensiones en dos categorías: la democracia es un insumo y la administración pública, un producto; el balance entre ambos, de acuerdo a las variadas circunstancias de cada país anfitrión definirá cuánto de uno y

otro y la combinación de ambos en un momento dado son necesarios. Pero en todo caso, puede descubrirse, combinándolos, la significación del discurso. Con la democracia como insumo y la administración pública como producto, puede hacerse una lectura deconstruccionista de la estrategia del desarrollo descentralizado y participativo de la USAID.<sup>45</sup>

Los servicios y bienes públicos que se derivan de la función del Estado y son demandados por los ciudadanos, son una prestación a cargo de una gerencia pública que es aprobada o desaprobada en función del cumplimiento de sus metas por los votantes. La política sólo tiene una función instrumental, pues ha sido sustituida por el mercado, y produce instrumentos y desarrolla instituciones que se fortalecen con una educación cívica. La toma de decisiones desde la democracia sólo es instrumental para la implementación de políticas, en que la participación social busca (demanda) y al mismo tiempo ofrece la prestación de los servicios. En suma, el mercado y la economía en sustitución del gobierno y la política y finalmente a la sociedad sobrepuesta a las funciones del Estado, que de aquí en adelante resulta obsoleto, redundante e ineficaz, cumpliéndose estratégicamente una necesidad del mercado y de la expansión del capitalismo: "el problema del Estado es el Estado mismo", referido por Reagan y convertido en un valor absoluto en la ontología política neoliberal incluidos los valores del desarrollo de las mayorías de los países atrasados quienes deben poner "los pies sobre la tierra".<sup>46</sup>

Esta estrategia, como todas las anteriores del desarrollo, aunque en sus discursos racionalice sus elementos, tiene como finalidad mantener y acrecentar la riqueza y el poder de unos y la exclusión de otros que ahora son libres de emprender todo lo que ellos puedan financiar con su dinero. En la descentralización de la DGL, la misma lógica del funcionamiento del modelo garantiza a las élites locales su enriquecimiento: la privatización, la desregulación, el gasto programado en los presupuestos públicos, el centralismo fiscal y en general la extensión del mercado a muchos de los servicios que antes se consideraban áreas estratégicas del Estado como la salud, la educación, la energía, las finanzas y la banca, así lo demuestran. Debe tenerse en cuenta que las estrategias no operan solas y se refuerzan, como en este caso, unas a otras.

Para los pobres se sigue manteniendo la promesa y esperanza de participar en los beneficios del desarrollo, en el sentido de que "las decisiones políticas locales reflejan ese empoderamiento, que servirá a todo el

público, proporcionando infraestructura más apropiada, mejores condiciones de vida y aumento en el desarrollo económico".<sup>45</sup> En todo caso, esta estrategia, así como refuerza y es reforzada por otras, puede también ser debilitada y contrarrestada por otras estrategias desde la sociedad. Ya que se promete tanto con ella, habría que instrumentarla con otros instrumentos y mecanismos y aquí se tendría que exigir combinaciones de descentralización y centralización de servicios públicos, imponer la autonomía territorial, suscribir la regionalización como una estrategia de fortalecimiento local y, en fin, evitar los dispositivos de división y segmentación del espacio como panoptismos y formas de control capitalista. A Foucault se le ha citado incluso en exceso pero puede considerarse aquí su pertinencia al problema del desarrollo tanto social como espacial y territorial.

En un estudio "en un importante número de países" realizada por James Manor para la Consulta Técnica sobre Descentralización FAO, Roma, 16-18 de diciembre de 1997<sup>46</sup> nos alerta y guía acerca de las limitaciones y promesas del conjunto de políticas que tienen cobertura bajo el concepto de descentralización; además, de generar la necesidad de incorporar tanto desde el Estado como de la sociedad, de otras estrategias como la autonomía que complementen y corrijan los efectos contra el desarrollo que frecuentemente (Manor nos alerta de ello), hacen más precaria la situación de los pobres, las mujeres y las minorías.

Para una descentralización eficiente es necesario que concurren formas de descentralización democrática (con cierto grado de autonomía), fiscal y administrativa. La primera de ellas constituye el contenido de la segunda y la tercera. Para el modelo de desarrollo con participación social de los organismos internacionales y países interesados en impulsarla, hasta la administrativa e incluso estarían dispuestos alguna de carácter fiscal al proponerla como forma de "autosuficiencia" de bienes y servicios gubernamentales de las áreas más pobres, pues finalmente la equiparación de mercado y administración les permite una forma de desarrollo en que la estrategia "todo para la gente" incluye también que en ese todo se incluya una demanda de acuerdo a sus condiciones, que paguen -aun fiscalmente por medio de los impuestos- lo que demandan.

La descentralización fiscal sin una base administrativa resulta igualmente incompleta si no hay un apoderamiento de los niveles inferiores de funciones y atribuciones de los niveles superiores. Aun cierto enfoque de desmo-

cracia puede fortalecer las estrategias de exclusión; un tipo de democracia liberal, parlamentaria y electoral legitimada por el derecho que reduce a los pobres a sus propias limitaciones y falta de recursos deja perversamente a los pobres elegir su propia pobreza. El equilibrio parece encontrarse tanto en los intereses administrativos y en menor grado fiscales de la descentralización y democráticos de los liderazgos locales.

La descentralización es un campo de batalla entre interés de burocratas, tecnócratas políticos a nivel central y políticos locales electos directa o indirectamente, grupos sociales y partidos políticos. Forma parte de una lucha de construcción de discursos de verdad y saber para el poder, en que todos los que en ella participan intentan legitimar sus intereses. En este sentido, esa lucha puede tratarse como un juego de intereses encontrados y/o cooperativos. Pero en todo caso, ese equilibrio (entre Estado y sociedad) se construye con elementos administrativos y democráticos. De los primeros, la heterogeneidad de las áreas (tanto funcionales como espaciales) exige flexibilidad para facilitar la planeación y el control a nivel local; control que no se perigue por el componente democrático; debe cultivarse el apoyo político local e intermedio para obtener el apoyo de las élites, otorgándoles control para ordenar la autonomía y evitar problemas de secesión; y debe aceptarse algún nivel de costos como aligeramiento de las cargas del gobierno central.

Desde el punto de vista democrático, se juega a que la gente de la sociedad a nivel local tenga el control de las políticas estatales que les afectan; hacer que el gobierno les rinda cuentas haciéndolo responsable a nivel local; hacer respetar la heterogeneidad geográfica de cualquier tipo (étnica, de género, de formas de organización y asociación y en general de prioridades del desarrollo); finalmente apropiarse de los servicios públicos locales y obligar al gobierno a proveer de los fondos y recursos -incluyendo los de capacitación- para su manejo y administración eficientes e incluso centralizando aquellos que por su escala constituyen funciones del gobierno central como los servicios educativos y de salud.

La lucha de la descentralización no es como suele entenderse un juego de suma cero, en ella -si es correctamente construida- ganan tanto los políticos a nivel central que obtienen, por mejores y mayores flujos de información, mayor poder y ganan los políticos locales y la sociedad local porque aumentan su control sobre los asuntos públicos que les afectan. Se aumenta la democracia y la legitimidad y con ello se mejoran las relaciones de la sociedad y el sistema político. En los casos

opuestos aumentan las tensiones entre la sociedad, sus órganos de representación locales y el Estado.

El componente democrático de la sociedad permite también, por el grado de libertad que genera, ejercer presión social y mejorar los resultados de la descentralización. En ello es importante la sociedad civil como "intereses organizados con un relevante grado de autonomía del estado"<sup>43</sup>. La promesa y las limitaciones de la descentralización y el capital social como "densidad de interacciones dentro y entre los grupos sociales y asociaciones voluntarias, que generan confianza mutua que puede facilitar la actividad pública"<sup>44</sup>. Contrariamente a esta definición en el informe de Harry Blair a la USAID, la sociedad civil se define como: "una actividad organizacional entre individuos (o la familia y el Estado). Su papel democrático es intervenir por los electores como perro guardián sobre el estado y apoyar la competencia política en general."<sup>45</sup> Manor señala que este concepto fue desarrollado muy recientemente por Robert Putnam, aplicándolo un mucho éxito a las condiciones del sur de Italia.<sup>46</sup>

La descentralización como nueva estrategia de equilibrio de los intereses de la sociedad y el Estado, permitiría facilitar una transición más rápida hacia un tipo de democracia y desarrollo, que diera opciones a los grupos sociales más desprotegidos. Para ello haría falta "centrar" esa descentralización en un concepto más amplio: el de la autonomía de la sociedad civil con respecto al Estado.

Contrariamente al énfasis en el mercado, el desarrollo del sector privado y la espera a la construcción de una clase media, que para los países subdesarrollados es sólo una expectativa sin contenido, la autonomía puede generar condiciones de desarrollo capitalista que integre a estas sociedades a la dinámica mundial de la globalización. En ello juega un papel importante el legado del pasado histórico, la tradición y la dinámica social y política del presente. La historia local de las comunidades, como es el caso de uno de los municipios del estudio que generan iniciativas de descentralización y autonomía, como Santa Apolonia Teacalco, en el estado de Tlaxcala, que desde la época precortesiana ha sido un bastión tlaxcalteca en el Valle de Nativity, en el extremo norte del valle de Puebla. Ello ha generado un fuerte sentido histórico y social hacia la comunidad y aun ahora, es el de los más fuertes impulsores en Tlaxcala de la autonomía. De hecho fue la primera comunidad en remunicipalarse en 1995 y la que más fuerte-

mente presionó al Estado (no sólo de Tlaxcala) para obtener el estatus de municipio e impulsar a 13 municipios más.

Se ha criticado a los reportes del Banco Mundial sobre descentralización como efectivamente "económicos" y no podrían ser de otra manera, pues sus intereses son los del mercado al cual han reducido la política de desarrollo.<sup>47</sup> Contra esta estrategia, la centralización de algunas funciones desde el nivel local y la cooperación entre niveles, por sobre la competencia del mercado, para satisfacer de servicios y bienes públicos, y con ello evitar esa política cara-a-cara como una política de la pobreza, es una alternativa.

La descentralización, contrario a lo que propone el Banco Mundial, no es buena en sí, como tampoco lo es la centralización; una combinación de ellas, de acuerdo a los casos concretos, es lo que hace que éstas sean políticas alternativas a esos esquemas y estrategias de evitar "costos" en la relación con los "beneficios" de la explotación del capital transaccional al que están asociadas las élites nacionales.

No es la relación de gerentes públicos con la clientela de la sociedad como mejor puede servir la descentralización al acercamiento y satisfacción de los bienes y servicios públicos y a la política sustituida por el mercado. A nivel operativo, este enfoque ha generado materiales que han tenido una profunda influencia en la administración pública mexicana, que a través de la llamada "reingeniería administrativa" "reinventan" al gobierno. Un manual de este tipo con Thatcher y Clinton como epigónos del desarrollo es de Ted A. Gathier.<sup>48</sup> La descentralización es una lucha con legitimidad política que no puede ser sustituida por mecanismos de exclusión. Vista en el enfoque, sobre todo del Banco Mundial, la descentralización es una estrategia de penetración del mercado a las funciones de gobierno y administración. Por otra parte, el no considerarse clientes y gerentes públicos para la solución de problemas, no deja a la descentralización sin materia; al contrario, la descentralización democrática garantiza un compromiso cuando menos entre los empleados del gobierno a nivel local y el activo involucramiento de la gente, pues ambos son legitimados por la eficiencia y eficacia de sus acciones. Cuando menos éste es uno de los resultados del estudio de caso contenido de este proyecto.

Aunque Manor en general es menos proclive al tipo de concepciones de la nueva estrategia del desarrollo sigue, no obstante, inmerso en ellas. Es significativo que afirme que la descentralización —con esos parámetros— ofrece pocas posibilidades de reducción de la pobreza

sobre todo dentro de las regiones y localidades; pues si no es ese el fin explícito de la estrategia de la descentralización desde esta perspectiva, es su efecto directo. Por supuesto, la descentralización como estrategia de desarrollo de las instituciones internacionales y gobiernos interesados no alivia la pobreza, puesto que esa no es su finalidad ni siquiera remota. Es la reproducción del capital para lo cual sujeta a bienes y servicios, antes función del Estado, al mercado. Ciertamente que las élites locales no tienen mayor interés en el combate a la pobreza, pues lo que les interesa son sus beneficios, que incluso como señala Manor, deben ser protegidas de la descentralización "a los programas de alivio de la pobreza -a través de conferir el control de tales programas a personas en los niveles superiores, procurando por supuesto que tales personas sean más entusiastas acerca de la distribución".<sup>34</sup>

En México, en la experiencia de Tlaxcala, una manifestación hacia la protección de estos programas, por la comunidad y por su naturaleza centralizados, se manifestó en la alternativa de centralizar algunos servicios públicos y proteger las metas de combate a la pobreza y desarrollo. Transporte y vialidad, tratamiento de aguas residuales, alumbrado público, educación y salud, fueron algunos de ellos. Y la misma orientación tuvieron las marchas y protestas en la capital del país por profesores disidentes al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación de Guerrero, Oaxaca y Michoacán, que se negaron a la municipalización educativa en esas tres entidades.

En sí, lo que el Banco Mundial, la OCEC, la ONU, la USAID esperan con la estrategia de descentralización democrática (liberal) es su contribución al éxito de los programas de liberalización económica, estabilidad macroeconómica y austeridad para contener la inflación; que lleve a un nuevo desarrollo, sin la mayor presencia del Estado y a través del mercado que si bien es del interés de los "integrados", opera en contra de los "excluidos" agravando sus condiciones de vida. Frente a ello, la posición antagónica y única razonable es la descentralización y la autonomía para que así, subidos en el carro de la historia, los pobres obtengan parte de los beneficios del propio capitalismo.

Es evidente que la descentralización y autonomía moviliza socialmente importantes recursos productivos que a nivel local incentivan a las actividades económicas y permiten la adopción de sistemas capitalistas y de economía de mercado más exitosos. No obstante, dada la

implementación social generan esquemas menos explotadores que los del mercado por el gobierno. Los sistemas de crédito y financiamiento, como formadores de capacidades y habilidades como apalancamientos de funcionamiento valiosos, son un ejemplo exitoso.<sup>37</sup>

Pero ello no debe servir para recortar el gasto y así cargar el costo, disminuyendo la capacidad de elección de las personas al desarrollo que producen las políticas neoliberales.

Para la sociedad civil la descentralización y autonomía son una sola estrategia, contrariamente al Estado, cuando en sus estructuras han permeado los valores del mercado y que ven en la autonomía una amenaza a sus intereses. Para la sociedad civil, la autonomía y descentralización representan dos de los últimos recursos para incidir en las disparidades extremas entre los ricos y los pobres, y aun lo es, como una forma de respuesta al conflicto social. Sin embargo, los gobiernos en la globalización la suponen como una amenaza extrema a sus esfuerzos de homogeneización, normalización y disciplina al poder central y del mercado, de ahí sus críticas y descalificaciones. Las relaciones entre el Estado mexicano y el EZLN así lo ponen de manifiesto.

Un llamado de atención al uso de la descentralización, como una estrategia adecuada desde las perspectivas del Banco Mundial como difusor del discurso del desarrollo, será el éxito que en Filipinas han tenido las políticas derivadas de esa estrategia. Después de casi un siglo como una nación independiente bajo la protección norteamericana, Filipinas podría ser el más logrado ejemplo de atraso social aunque ello se difraces de algún crecimiento económico. Manor cita el éxito de la descentralización en Filipinas de manera un tanto contradictoria, si no quiere calificarse de ingenua o cínica dado el contenido de la cita de Reyes y Jopillo: "Tenemos ya la evidencia de Filipinas, de que los ingresos fiscales se incrementaron porque las autoridades de los niveles inferiores adoptaron las regulaciones deseadas centralmente, a las particularidades locales".<sup>37</sup>

La frase "participación de la comunidad en el desarrollo" un significado específico (...) se refiere a las ocasiones cuando toda la gente, o la mayoría, vive junta en un área virtual, en un espíritu cooperativo y colabora voluntariamente para construir o crear algo. Se refiere a una amplia participación de la comunidad."<sup>34</sup> Manor realísticamente reconoce que la descentralización favorece a la democracia formal, pero no a la participación de la comunidad. El resultado que cita Manor es

también altamente significativo pues se está refiriendo a un tipo de descentralización que ha estado como su caso en Filipinas, un éxito para la expansión del mercado y el capital pero no para el desarrollo. En este último caso, se requiere de la autonomía para que sea posible esperar algo de la descentralización que no sea en el mejor de los casos un mayor grado de explotación de la pobreza, pero ni el peor, de exclusión. La primera forma de descentralización socava —y no podría ser de otra manera— la participación social; la segunda pone en jergas la solidaridad comunitaria. Las dos formas de descentralización, con y sin autonomía, responden a lógicas diferentes.

Manor afirma que la aseveración contenida en el reporte sobre Desarrollo Mundial 1997 del Banco Mundial, de que "el mundo está repleto con ejemplos... de arreglos institucionales descentralizados que han contribuido al crecimiento"<sup>55</sup> de la economía agraria, es incorrecta. Y lo es porque su misión, cuando la hubo, fue el crecimiento de la agricultura en detrimento de las formas tradicionales de producción agrícola (agraria) de la cual dependen millones de seres humanos. Así, formas de descentralización como las promovidas por el Banco Mundial sumen a esos pobres en mayores grados de miseria.

Rolando Franco podría contarse dentro de los teóricos latinoamericanos del paradigma del nuevo desarrollo: una reforma del Estado en que se evite lo que Bell (citado como una hipótesis por Bomer en este estudio) afirma: "muy grande para hacer ciertas cosas, y muy pequeño para otras."<sup>56</sup>

Por lo tanto en el área de las políticas sociales, frente al fracaso del Estado de bienestar (que en realidad fue el fracaso capitalista de reformismo keynesiano), ahora, en cuanto a la descentralización, hay dos políticas que más que excluírse, se apoyan recíprocamente: privatizar los bienes y servicios públicos sometiendo a las leyes del mercado y que los paguen quienes disponen de recursos para su compra y/o que se dispongan los recursos públicos focalizando a sus beneficiarios entre los pobres de los pobres para evitar, cuando esto es posible, el impacto social y político de las hambrunas en países ricos como México.

En estos casos la selectividad puede ser territorial o una selectividad pura y simple.<sup>57</sup> Franco incluso exige, como condición para la política, una concepción utópica de lo social. Incluso (como inclino más), si la educación compite con la economía "cambiando el calendario escolar que, en general se establece de acuerdo a los usos de la capital del por lo que la escuela compite innecesariamente con el ciclo agrícola y

con la utilización de los escolares como mano de obra en las épocas de cosecha"<sup>58</sup>. Es evidente el uso tecnocrático de una descentralización de este tipo, donde además de la focalización de subsidios, se recomienda el aprovechamiento de los recursos locales, de materiales, inversiones y mano de obra en que "no se trata de participación política sino de buscar la colaboración de los beneficiarios en el diseño y puesta en práctica de los programas."<sup>59</sup> El único tipo de descentralización racionalizada que finalmente sostendrá este autor.

En Colombia (como en algunas regiones de México tales como Chiapas, Guerrero, Oaxaca, parte de Puebla y Veracruz, Hidalgo, en la parte pobre de la Huasteca).

(...) la pobreza, la ausencia del Estado en los niveles regional y local, la desatención de las necesidades básicas de la comunidad y el sumatorio debilitamiento del municipio, fueron considerados entonces (1983, 1986), como ahora en Colombia, como causas objetivas de la violencia pues, en estas zonas del territorio la identidad con el Estado se había perdido.<sup>60</sup>

De la misma manera que en México, otros países de América Latina enfrentaron bajo condiciones similares, también por historias similares, las estrategias homogeneizantes para resolver el problema del tamaño y funciones del Estado, descentralizando a la sociedad la satisfacción de sus demandas y necesidades. El pivote desde el cual se impuso ese modelo descentralizador ha sido a través de una mayor carga tanto a las entidades federativas como a los municipios. Incluso las estrategias coinciden en las fechas y periodos en que el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano del Desarrollo, la OCDE, el GATT y los Tratados de Comercio, etc., los impusieron. A tal grado las estrategias globalizadoras son las mismas que el ensayo de Orjuela para Colombia puede ser leído como un documento para México. El discurso hegemónico ha permeado tanto en nuestros gobernantes que podríamos sustituirlos entre sí, como antes fueron sustituidos los comunistas en los dominios de Roma.

Por fortuna también, las sociedades han reaccionado al extremo homogeneizante del neoliberalismo y, como podría esperarse, esas respuestas son cuando menos más imaginativas que las de nuestros gobiernos peyorables. La FAIRC en Colombia, el FMLN, el movimiento indígena, el EZLN, el EPR, el ERPT son así como la respuesta a la violencia objetiva

del Estado neoliberal en América Latina y aun oponiéndose a sus métodos son el único recurso que se ha dejado en manos de los oprimidos para no ocupar el último de los últimos lugares en el espectro de la pobreza: el de excluidos, el de aquellos que no existen -o en la lógica del Estado capitalista- que son un sobrante poblacional a las fuerzas de la oferta y la demanda. Por ello no es tampoco paradójico que la respuesta política al neoliberalismo sea también semejante: la autonomía en sus múltiples manifestaciones -fiscal, democrática, territorial, indígena, de cultura, derechos e identidad, etcétera. En muchos de los países de América Latina acerca de la descentralización se debate, incluso, la perspectiva de la descentralización del paradigma neoliberal. En ellas, como en Ecuador, los conflictos afloraron en 1998 y se radicalizaron en el 2000 con la oposición popular a las privatizaciones y su colorado extremo en América Latina, la dolarización de la economía. Aun sin suponer una resistencia radical al neoliberalismo, la sociedad está sujeta al gobierno en relaciones chentelares de una oligarquía, en que ésta ni siquiera trata de canalizar la revuelta popular y dar cauce a las demandas sociales, regionales y locales, sino que se enfrenta directamente en un choque económico con escasas posibilidades incluso aun para la democracia formal y parlamentaria.

Es innegable que la globalización puso en tensión a los sistemas políticos con efectos económicos de difícil recuperación, sobre todo en los países con mayor pobreza, aumentándola en no pocos casos; sin embargo ha permitido la reacción al choque activando demandas que se encontraban "representadas". En algunos casos, como en México, y la descentralización del Estado neoliberal se han opuesto estrategias sociales, llegando en algunos casos a acuerdos políticos de consenso como en el caso de Tlaxcala o a enfrentamientos como en el caso de Chiapas, pero de todas formas, han influido en la construcción de una agenda sobre estos problemas. En otros países, tal parece ser el caso de Ecuador, aún se mantienen estructuras que harán más difícil el proceso.

Hay casos de Estados en que el nuevo paradigma del desarrollo con la descentralización como su estrategia fundamental ha ganado posiciones en el gobierno y la administración pública. En el caso de Perú a la ineficiencia centralizadora en la prestación de los servicios públicos se propone una descentralización desde la organización de la población en sus localidades para "aliviar la carga administrativa que actualmente soporta (dejando al gobierno central) la responsabilidad de formar las políticas públicas, efectuar el planeamiento estratégico y programar el

desarrollo a nivel nacional."<sup>61</sup> En términos de las regiones, se trata de completar hacia éstas. México lo hace, el proceso de cargar los costos ya no de la crisis, que en nuestro país han sido recurrentes por veinte años, sino de los costos de una reproducción del capital a nivel global. A esto se han opuesto estrategias dentro del neoliberalismo, (sin posibilidades de encontrarlas fuera) en que los localismos jueguen un papel defensivo.

En menor o mayor grado, los localismos de toda índole surgieron como una reacción al Estado, los partidos políticos, el ejército e incluso al narcotráfico, como una de las unidades sociales capaces de construir, o mejorar y aun reconstruir un Estado más justo. Su construcción en regiones se encuentra en proceso y con grandes dificultades pero aparece prometedor; ésta es la esperanza que estimula a trabajos como el presente.

Ya se ha dicho en otro espacio que ni la unidad nacional ni el desarrollo económico se encuentran en juego en la descentralización; que ésta favorece uno y otro resultado. La descentralización como ahora se favorece por el Estado produce pobreza. La otra, a la que van dirigidas las críticas de las élites locales y nacionales que se benefician de la centralización, se apoya en una descentralización que contiene el elemento de participación social y política. Una descentralización con autonomía puede movilizar recursos y mejorar tanto la unidad nacional como el crecimiento económico y disminuir la pobreza. La objeción desde las élites es que redistribuye el poder y con ello los beneficios del desarrollo. Esa descentralización, con autonomía, se vigotizará como muy prometedora para el desarrollo a nivel local, regional y de la comunidad.

Para muestra lo obvio el otorgamiento de poder a los organismos electos, en o cerca del nivel local, tiende de manera importante a dar a los intereses locales comunitarios, influencia considerable sobre el diseño de los proyectos de desarrollo.<sup>62</sup>

En un seminario taller sobre descentralización y desarrollo institucional organizado por la Sedesol, el Banco Mundial y la embajada de Francia, en San Luis Potosí, del 4 al 5 de junio de 1998, Rosalba Carrasco y Gabriel Torrita expresaron como representantes de Sedesol, la experiencia mexicana en el tema sobre descentralización de las políticas sociales. El caso de México en ese seminario representó el punto de vista oficial mexicano. En el documento se expresan las expectativas que el gobierno mexicano confía a la descentralización, que a pesar de la pro-

dente recomendación para toda estrategia, de no tomarla como una panacea que todo lo resuelve —y menos aun, un fenómeno tan complejo como el desarrollo—, los autores la suponen como el *non plus ultra* de los modelos del desarrollo. Si como puede leerse en el reporte de Harry Blair, el autor tiene el cuidado de señalar las limitaciones de la estrategia de la Gobernancia Democrática Local, de lo que puede alcanzarse y de lo que contribuyen sus fracasos, documentando sus afirmaciones con estudios de caso, en el de México no hay en absoluto limitaciones. La impresión que se tiene es que la racionalización e interiorización de valores hacia adentro de la élite gobernante de México es tal que han sobrepasado las recetas y modélos, incluso invalidando, por *abundancia* dentro de sí mismos, a los discursos. Después vendrán los fracasos y nuevamente la adopción de otras estrategias, modelos y discursos. Basten como muestra algunos comentarios al texto. Supone que

[...] la descentralización favorece y hace imprescindible el despliegue de una política de desarrollo regional y local más activa, que simultáneamente atienda a los objetivos de equidad interregional y cohesión nacional por un lado y de mayor eficiencia económica y competitividad en el conjunto del país por el otro. Además de responder en forma inmediata a una demanda creciente de la sociedad y de los gobiernos locales, la descentralización intenta al mismo tiempo elevar los contenidos de eficiencia de las políticas y los programas en un contexto de aplicación de necesidades sociales y de mayores limitaciones a la expansión de los recursos gubernamentales, así como avanzar en la reforma del Estado que acompaña al actual proceso de ciudadanía y democratización de la vida política del país.<sup>51</sup>

Si no hubiera que criticar estas "contribuciones" al esfuerzo de construir una reflexión, análisis y elementos para una política de desarrollo del país, como atterradizantemente simplificadoras, y que demuestran el grado de "auto control" hacia los problemas de la pobreza que encontramos frente al discurso del desarrollo, a partir del enfoque de ciertos sectores de la sociedad civil, de las agencias internacionales y otros gobiernos, habría que criticarlas como ejemplos del grado de desafiabilidad a los modelos impuestos por el capital globalizado.

En el estudio que se anota aquí, hay un párrafo que sin embargo señala la preocupación de la política de descentralización para resolver los problemas nacionales, se refiere a que: "so parte de la base de que el

fin último de las políticas públicas y de sus mecanismos de organización institucional, como la descentralización, debe ser el contribuir a resolver los principales problemas nacionales."<sup>52</sup> Los problemas de la globalidad y de la reforma de Estado, su privatización, desregulación, apertura externa y descentralización y no tanto los de carácter regional, que desde el punto de vista que se enfocan en el estudio de Tlaxcala, centran la problemática en la autonomía, entendida desde el punto de vista social y del desarrollo como prioridad, dada la pobreza de más del 50% de la población. Aun así, los autores suponen las aportaciones institucionales de la descentralización como parte de la creatividad institucional que está fuera de nuestras fronteras y se nos vuelve a imponer en el viejo esquema del colonialismo cultural de una agenda de desarrollo social con amplios consensos. Afirmación que sólo se explica si quienes esto escriben jamás dejan sus galantes en las oficinas de la Sesionesol.

Sin mayores aportaciones que las comentadas arriba, que a pesar de las críticas hechas son verdaderamente significativas pues descubren la matriz epistemológica en que el Estado sitúa sus relaciones con la sociedad, puede afirmarse que la OCDE, el Banco Mundial, el T.C. (lo que implica considerar al proyecto globalizador de Estados Unidos) son los que determinan esa imaginación e innovación institucional para la reforma de Estado a la que aluden Carrasco y Torriba. Pero finalicemos con una ingenuidad del tamaño del sueldo de los impulsores de la nueva estrategia del desarrollo: el predominio de las ideas de racionalización y eficiencia en el uso de los recursos es perceptible en las más recientes reformas y reorientaciones aplicadas en el área de las políticas sociales de tipo "universal", como las que se han promovido en los sistemas de seguridad social, educación y salud, definiendo a las políticas "universales" como aquellas que formalmente benefician a toda la población, en forma indiscriminada, sin hacer distinción entre grupos sociales. En México dichas políticas remiten a los derechos sociales consagrados por la Constitución, a los que todo mexicano debe acceder.<sup>53</sup> Citando el "texto" racionalizador, el IMSS en el tema de las pensiones, sustituyéndolo por la capitalización individual, en educación y salud, con eficiencia en los grupos sociales más desprotegidos, olvidándose que estas políticas han sido ampliamente e insistentemente impuestas por el Banco Mundial como programas "focalizados". El conflicto de la LINAM en los meses de abril de 1999 a febrero de 2000 es el resultado del intento de privatizar la



educación superior también recomendada por la misma institución financiera internacional.

El combate a la pobreza en México ha adoptado el esquema que en general proponen los organismos internacionales y gobiernos extranjeros (sobre todo Estados Unidos) de estratificar a la población en integrados y excluidos dejando a estos, por la descentralización, no sólo a la sociedad civil, sino a las órdenes de gobierno local y municipal la atención focalizada tanto sectorial como territorial de alimentación, acciones sanitarias y educativas, servicios públicos y caja de ahorro, organizadas y dirigidas "descentralizadamente" desde el gobierno central, combinándose con un centralismo financiero (presupuestal y programático) y fiscal que por un lado hace más pobres a los pobres y por el otro, los excluye. Incluso, es a partir de la eficiencia y eficacia administrativa que se ha redefinido el concepto de equidad, resultando de la estricta aplicación de reglas, de acuerdo a parámetros internacionales. En suma, el ensayo afirma que la descentralización, ajustándose como una estrategia global, debe resolver "el objeto central de las políticas públicas: la pobreza y la desigualdad"<sup>66</sup> y en el marco en que se ha generado esa estrategia la política es como economía y las relaciones de la población con el gobierno como mercado, una demanda social y una gerencia administrativa. La forma de generación de ingresos para hacer efectiva esta demanda será el empleo y una formalización de la economía cada vez más creciente, omitiendo que la distribución de ingresos por el empleo se reduce tanto por causas estructurales (la globalización y la apertura económica) como coyunturales (las medidas de ajuste estructural del modelo adoptado), un resultado: la exclusión de millones de mexicanos de lo que antes constituyó el bienestar familiar y que el modelo -por causas estructurales- a pesar de las promesas políticas no podrá cumplir, excepto "por la capacidad de los actores económicos y sociales locales para acordar objetivos y estrategias compartidas de desarrollo."<sup>67</sup> En otros términos, trasladar las tensiones de la pobreza y marginalidad a los agentes locales, descentralizando al Estado y a la sociedad como bien lo afirma Montufar.

En México, los autores afirman que la descentralización es una exigencia de la sociedad y que se asume por el Estado, lo cual es incorrecto, pues desde 1983 funcionó como una forma de cargar los costos de la etnia a las entidades locales (estados y municipios). Como resultado de la profundización de la pobreza, una década y media después, acertadamente la descentralización se exige por la sociedad como autonomía, como un proyecto

alternativo al impuesto por el gobierno nacional que internaliza -pues le benefician como parte de las élites de conducción económica capitalista- las estrategias diseñadas desde el exterior.

Ya se ha dicho, al neoliberalismo sólo se le puede enfrentar con estrategias que dentro del discurso ofrezcan alternativas viables a ese discurso. En este sentido, la descentralización y la autonomía que aquél impulsa son también, bajo determinadas condiciones y características, formas, aunque limitadas, de desarrollo social. Para ello, habrán de incluirse, además de "La ampliación del campo de los derechos y libertades, (los de) una progresiva incorporación de los sectores excluidos o marginados de las instituciones representativas, y (los) mayor control por la participación popular en la actuación de las administraciones públicas."<sup>68</sup>

#### *Descentralización regional y municipal. El caso de Tlaxcala en 1995*

Se duda acerca de la eficacia de la descentralización a corto plazo para resolver los problemas del desarrollo y ello es cierto, bajo el esquema del nuevo discurso del desarrollo desde los intereses hegemónicos del capitalismo, puesto que buscan más que respuestas, ajustes a la reproducción del capital. Sin embargo, en las experiencias de la descentralización desde iniciativas de la sociedad civil, y en ellas su presencia -Chiapas es un ejemplo-, la descentralización y la autonomía han permitido cambios en muy corto plazo, de ahí también lo ineficiente que han resultado las estrategias de normalización y disciplina con todos los recursos (no sólo los militares, sino de inversión, gasto, financiamiento al desarrollo, etcétera) del Estado mexicano a la solución -desde su perspectiva- del problema. En Tlaxcala, la remunicipalización como estrategia de autonomía y descentralización ha ofrecido respuestas rápidas a problemas de retraso en prestación de servicios públicos con las deficiencias de la falta de experiencia en su manejo, pero ampliándolos en cobertura más eficiente y eficaz y con un mayor grado de equidad, como equilibrio entre todos los habitantes sin distinguir rango económico o posición política en su prestación. Incluso obras que pueden parecer sencillas fueron construidas en sólo dos años sesenta meses de gestión, tales como los edificios públicos municipales, que en el imaginario simbólico de las comunidades significan un poder y capital social y político para seguir enfrentando sus prioridades de desarrollo al de los municipios a que pertenecían, al gobierno del estado y

al gobierno federal. Un caso significativo en Tlaxcala de la eficacia de la descentralización en el corto plazo es el de Santa Apolonia Teatlilco, pero también lo son los de los municipios de San Francisco Tetlahuacán, Lázaro Cárdenas y Ayometla.

La descentralización es un proceso de carácter global que supone por una parte, el reconocimiento de existencia de un sujeto (una sociedad o colectivo con base territorial) capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad socio-cultural y político-administrativa, y, por otra parte, la transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos (financieros, materiales, humanos) que ahora no tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad.<sup>68</sup>

La descentralización y autonomía regionales permiten que el combate a la pobreza resulte más efectivo que al nivel de localidad, haciendo menos fuertes los prejuicios en contra de los pobres ya que ofrece la oportunidad de aumentar la información y comunicación, de identificar problemas, analizarlos y otorgarles prioridad y adoptar las medidas necesarias para resolverlos. Al contrario del discurso del Banco Mundial y de otras organizaciones internacionales, en el gobierno y fundaciones interesados en el desarrollo desde la sociedad, con la genuina participación de ésta, lo que importa es que la realidad se plantea problemáticamente y ésta se informa y comunica como tal para alcanzar soluciones, esto es, se enfrenta, no a los pobres, centro desde siempre de prejuicios fuertemente arraigados en el capitalismo<sup>69</sup>, sino de los problemas de la pobreza, servicios públicos, vivienda, educación, salud, alimentación y nutrición, empleo e ingreso, etcétera.

La descentralización y autonomía con un fuerte componente de participación social, ha permitido, ahí donde ha sido posible instaurarla, una disminución del caciquismo local, municipal y regional y con ello vencer resistencias y prejuicios contra los pobres.<sup>71</sup> En el estudio del caso que se comenta, incluso parte de los movimientos de reorganización estuvieron dirigidos en contra de los caciques municipales que bloqueaban e impedían la participación de los líderes de otras localidades que no fueron los de la cabecera municipal. Esta disminución del poder político de los caciques permitió una mayor participación de los ciudadanos en los partidos políticos a nivel municipal, mayor influencia de éstos como organizaciones de derecho público y que las relaciones entre el cacique

y los grupos sociales y políticos fuera sustituida por una lucha institucional entre partidos. Es significativo, en este sentido, el avance de partidos de la oposición en el gobierno de los municipios del caso de estudio como una expresión de esa lucha contra los caciques locales y las perspectivas de institucionalización de relaciones por cooperación intermunicipal y constitución de regímenes, en ello, la conquista de posiciones por los partidos políticos —sobre todo de la oposición al PRI— en la franja del valle de Nativitas donde en más de tres municipios vecinos gobierna el PT, facilitará esa integración regional. Es posible que la facultad reconocida en las últimas modificaciones al artículo 115 constitucional a los municipios para integrar convenios intermunicipales y la constitución virtual de regiones, incluso interestatales, sea una estrategia gubernamental para evitar el fortalecimiento de otros partidos diferentes al PRI, que sostienen estas recondiciones. Además ello ha brindado oportunidades a sus líderes locales para participar en la administración local y proyectar su carrera política confiando en las perspectivas de participación democrática ello integra al estado y sociedad en formas creativas potenciales.

Estas personas desarrollan las habilidades y actividades que son necesarias para realizar la política de negociación y el trabajo de adaptación. Las ventajas resultantes tienden a compensar los problemas (tales como la captura por la élite de las autoridades descentralizadas) que acompañan frecuentemente dichos cambios importantes. Ello puede también facilitar enormemente la construcción de la capacidad institucional.<sup>72</sup> También se encuentran referencias en este sentido en municipios del estado, sobre todo aquellos que fueron gobernados inmediatamente después de su constitución por partidos políticos de oposición. Un caso explícito fue el de Santa Ana Nopalucan. Con ello, aunque de manera indirecta, se desarrolla y consolida la democracia a nivel nacional.

José Juan González Encinar<sup>73</sup> afirma la necesidad de incluir en el tema de la descentralización —y yo agregaría de la autonomía— al sistema de partidos. En México, la crisis económica puesta de manifiesto con la suspensión de pagos de 1982 debilitó, deslegitimizando, al partido oficial en el poder y contribuyó a la formación y fortalecimiento de otros partidos y asociaciones políticas, tanto en los ochenta como en los noventa. El fortalecimiento del PAN, la aparición del PRD, la entrada estratégica del PT y del PVEM, fomentada por el PRI al principio y después con una marcada distancia respecto a su impulsor y su movimiento hacia el PRD, han marcado a una reforma de Estado moderan-

do, otra vez, al restarle legitimidad a la estrategia descentralizadora del interés de la globalización llevada a cabo por el Estado. En 1994, la aparición del EZLN como fuerza beligerante y poseedor de un proyecto político, en que la autonomía juega un papel central y que ha movilitado a una buena parte de la población, ha puesto de manifiesto la influencia de los partidos políticos a tal grado que el gobierno aparece como mero articulador de las estrategias partidistas, sobre todo del PRI, sus límites y restricciones.

En este estudio, los partidos políticos a nivel municipal han jugado un papel de articuladores de los intereses de grupos sociales que a su vez han modificado la actuación partidista. En los municipios de Tlaxcala, consultados en 1995, los partidos políticos han enfrentado a las élites locales y cacicazgos, institucionalizando formas con un mayor contenido democrático. De esa manera, la realidad social y política de la democracia es resultado en un alto grado de la participación y actuación de los partidos a nivel de la comunidad.

En Tlaxcala, el fenómeno de remunicipalización modificó la participación de los partidos a nivel local, modificando a su vez las filaciones ciudadanas y fortaleciéndose recíprocamente partidos y sociedad, influyendo ambos sobre la estructura gubernamental y el partido oficial, obligándulos, cuando menos en el futuro así se esperaría, a cambiar sus relaciones con la sociedad civil.

Los movimientos nacionalistas y regionalistas, todos ellos con una extensión de autonomía, representan en la globalización una protección contra la penetración del capital, sobre todo transnacional en la explotación de sus recursos y "contra la redistribución de riqueza dentro del marco del Estado central (...) desventajosa para la población propia."<sup>74</sup> Rainer-Olaf Schultze opina que para sociedades fragmentadas y heterogéneas—y el caso de México estaría incluido—"sólo un federalismo que se caracteriza por su clara delimitación de poder y definición de competencias está en condiciones de asegurar la autonomía y la utilidad de las uniones nacionales y/o regionales. Sólo ese tipo de federalismo puede asegurar que los conflictos regionales no trasciendan al nivel de la política del Estado."<sup>75</sup>

Elo nos haría pensar en los empantanamientos del Estado y sus poderes —el Ejecutivo destacadamente—, en las soluciones para superar los bloqueos en que se ha atorado el problema de las reivindicaciones exigidas del poder local en todo el país y que en el futuro se repetirán

de las cuales Chiapas es un ejemplo del fracaso gubernamental y Tlaxcala de un ejemplo exitoso de la sociedad. En ambos casos en completar articulaciones de Estado y la sociedad.

En una ha prevalecido la política del Estado central un atender cambios en el poder de los intereses regionales, en el otro, al contrario, institucionalmente, por la remunicipalización, se resolvieron los cambios en el poder de los intereses locales, que en los movimientos de autonomía son los que entran en juego.

En una construcción del federalismo a partir del fortalecimiento del municipio en sus relaciones con la sociedad civil, organizada como estrategia del desarrollo social en el marco de la globalización, es en el nivel comunitario donde hay una verdadera apropiación del territorio, un conocimiento de la comunidad y fuerte tradición participativa y en donde la autoridad surge efectivamente de la población sin mediación.<sup>76</sup> Los esfuerzos y experiencias tanto desde el punto de vista del gobierno como de la sociedad civil son múltiples y variadas, pero en todo caso, la exigencia de autonomía y descentralización se impone por las organizaciones sociales y comunitarias, porque como afirma José Mejía Lira: "En el espacio local, el significado de la democracia cobra mayor importancia."<sup>77</sup> Abundando que: "Un sistema será más equitativo en lo político si, entre sus logros, puede extender progresivamente el grado de descentralización democrática del poder de decisión."<sup>78</sup>

La crisis de la eficacia del Estado presiona tanto al gobierno como a la sociedad civil a una participación basada en matrices políticas de cambio, concertación, negociación y liderazgo que permitan la reforma del Estado. La descentralización y la autonomía constituyen ahora acuerdos, de esos, que mayormente posibilitan un tránsito posible y productivo dentro de las nuevas condiciones internacionales. De parte del Estado se requiere capacidad de movilización para el desarrollo, de parte de la sociedad, participación activa y compromiso con las comunidades y los grupos para alcanzar compromisos colectivos. Lejos del novedoso discurso de "todo para la gente" en formas de gobierno que se acercan al mercado como eficiente distribuidor de beneficios y que genera exclusiones cuyo resultado es una pobreza mayor, la manchada Estado-sociedad, sin sustituciones que sólo benefician a los grupos tanto internos como externos interesados en la hegemonía, puede —así ha sucedido— por la descentralización y autonomía, alcanzar un mínimo de desarrollo aumentando la producción, el ingreso y satisfaciendo a la población de

las necesidades básicas de educación, vivienda y salud, a partir tanto de las estrategias de la expansión capitalista como es el empleo y el trabajo como de los servicios públicos para su sustentación. Existe ahora, aunque los avances en ese sentido sean limitados como se ha visto por las mínimas reformas alcanzadas en México al artículo 115 Constitucional, "la obligación de orientar la actuación de un Estado autolimitado hacia opciones realistas cuya capacidad fundamental sea la comprensión de los intereses de grupo, de las organizaciones y de los distintos organismos sociales, para dar salida a una imperiosa necesidad de diálogo."<sup>21</sup>

Manor afirma que:

(...) la evidencia para una amplia gama de casos, indica que la descentralización acelera las respuestas (que) la cantidad de productos del gobierno también tiende a incrementarse destacadamente (y que) la calidad de tales productos es también usualmente acrecentada—si la calidad es medida por el grado con que dichos productos atienden las preferencias de la gente ordinaria.<sup>22</sup>

Esto es así porque la descentralización acerca a la gente a las respuestas y el gobierno a las decisiones pero en todo caso se trata de una descentralización fiscal, administrativa y democrática con ciertos grados de autonomía. En el estudio de Tlaxcala, estos son componentes que se encuentran incluidos para el modelo de una experiencia que suponemos exitosa. Si sólo se trata del modelo que propugna el mercado de bienes y servicios públicos como lo propone la nueva estrategia del desarrollo, puede darse la cercanía entre gentes públicas como lo propone la nueva estrategia del desarrollo, puede darse la cercanía entre factores pero estos señalan y marcan por el precio y costo a una parte de la población como no elegibles, marginándolos del acceso a los bienes y de la satisfacción de necesidades, es decir, que cierta descentralización produce exclusión.

Debe destacarse aquí que la descentralización y autonomía como caracteres definitorios de una nueva relación entre el Estado y la sociedad, requieren superar las estructuras corporativistas que en el pasado fueron la definición del Estado clientelar. No se trata de reproducir condiciones en que el Estado se constituía desde corporaciones al partido en poder y de este al gobierno y al Estado, en normas de funcionamiento formales y metalegales, en que los sindicatos controlados por el Estado,

las asociaciones, las cámaras, los consejos y hasta en el último rincón de la República, las de los cacicazgos, determinaban el dominio de la política a nivel municipal.<sup>23</sup>

La autonomía y la descentralización tiene muchas caras y facetas. Por ello, ambos términos, difíciles de tratar por las múltiples aristas que presentan, pueden ser usadas estratégicamente para fines diferentes. En general, ambas categorías, pero sobre todo la descentralización, permiten un entendimiento a nivel del sentido común de lo que puede y no puede hacerse y así acercar a la sociedad y al gobierno. Puede promover el esfuerzo social y comprometer enormes reservas de capital social en los fins del desarrollo, creando y poniendo a funcionar instituciones para alcanzarlo, pero también puede ser utilizada para distraer la transferencia de beneficios de una parte de la sociedad a otra, a través de la promoción de políticas macroeconómicas cuyos costos se trasladan a la sociedad. Contra el último sentido y utilización estratégica de la descentralización debemos estar prevenidos, sin que ello signifique ningún romanticismo sobre lo local.

En los marcos de la descentralización y autonomía, aquellos gestores de la sociedad con fuerte presencia personal, es necesario sustituirlos por los liderazgos sociales y políticos representativos de la participación social y comunitaria. En el caso de Tlaxcala, se habrá visto, los cacicazgos locales y la dictadura del PRI a nivel local, fueron sustituidos por los líderes que emergieron del proceso de remunicipalización y por los grupos que en la movilidad entre partidos arrastraron otras opciones partidarias y sustituyeron al partido oficial. Ello, aunque con dificultades, ha llevado a una disminución en la brecha entre la sociedad y sus representantes y las decisiones del gobierno.<sup>24</sup>

La descentralización constituye una promesa cuando existe transferencia de recursos y poder de los niveles superiores a los inferiores de gobierno y esta transferencia de poder tienen algún grado de democratización. La remunicipalización de los 16 municipios de Tlaxcala en 1995 constituyó una descentralización democrática, ya que aumentó el poder de los presidentes municipales auxiliares al obtener el rango de presidentes municipales con todas las atribuciones del poder de su función.

Lo que ahora con la globalización (de la economía, de las comunicaciones, de la tecnología, etcétera) se plantea como un reto a las sociedades y sus gobiernos y a la estructura del Estado, su naturaleza y funciones, es cómo rescatar la iniciativa del desarrollo económico y

social bajo condiciones que al Estado le han hecho perder el control y excluir a grandes sectores de la sociedad civil. Para ello será necesario crear para ambas fuerzas, Estado y sociedad, los espacios de actuación de la sociedad en forma directa y la conducción del Estado de los procesos. En términos locales, "de organización, de conciencia y de las costumbres y tradiciones de la comunidad en un territorio concreto."<sup>43</sup> Esto es, que la comunidad desde siempre y en algunos casos aun antes que la constitución del Estado moderno, ha practicado formas de organización social y participación, que permitirían ahora mejoras en muchos aspectos de la vida social y material de los pueblos.

En el caso que se estudia, la participación social en las actividades públicas ha implicado, en el fondo, una nueva forma de relación del gobierno con los gobernados. "Para el gobierno local y su administración representa un ensanchamiento de los espacios de actuación, ya que incorpora elementos de carácter sociopolítico y se apropia del liderazgo político al comportarse como organismo dirigente y coordinador de los esfuerzos comunitarios."<sup>44</sup> En síntesis: "sirve a la comunidad y comunitario con la sociedad para resolver sus problemas comunes."<sup>45</sup> Para ello, la sociedad habrá también de avanzar en su propia organización y estructuración de demandas y reivindicaciones. La experiencia que se comenta del estado de Tlaxcala ha permitido documentar que en la sociedad éstas existen y se canalizan en tanto aparecen liderazgos capaces de articularlas como respuestas eficientes a los cambios sociales. La exclusión y la respuesta a ésta que la globalización produce han sido detonantes en México, sobre todo a partir de los sucesos en Chiapas en 1994.

En México a partir de 1994, y posterior a un tipo de descentralización desde el nivel central que cargó los costos del desarrollo a las entidades políticas locales, estados y municipios, se generó una descentralización no prevista por los hacedores de política del centro. La apertura económica primero, la privatización y desregulación después y finalmente la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio, provocaron que se manifestaran iniciativas de descentralización y autonomía que no estaban en la agenda gubernamental y que aún siguen ajenas de las intenciones de los diseñadores de política a nivel central. El caso de Chiapas es revelador, operando con efectos multiplicadores y obligando al gobierno central y centralizado a discutir no sólo política de descentralización, sino temas aun más eficaces para el empoderamiento político local: tales como la autonomía indígena, los derechos de los pueblos al territo-

rio y sus recursos, y la exigencia de cambios, incluso a nivel constitucional que reconozcan estos derechos.

Cuando se propone la autonomía —que implica la descentralización en su forma más acabada— no se puede evitar algún grado de anarquismo; es imposible escapar a él. La división territorial, base del poder del Estado, configura a las regiones para su control. La autonomía y descentralización, para oponer sus estrategias, necesitan responder a unidades sociales y funcionales significativas y adecuadas por su tamaño, número, heterogeneidad interna, etc., tanto para el Estado como para la actividad política de la sociedad. En este sentido, "Una nueva división territorial debe combinar rasgos histórico-genéricos y sociopolíticos (personalidad de la zona que promueve la identificación de una colectividad humana) con criterios funcionales (número y tamaño de los distritos, coherencia interna). La primera exigencia satisface a la participación, la segunda posibilita una descentralización efectiva (es decir, que se puede participar en algo que sea viable a una transferencia de poder político y administrativo real)."<sup>46</sup> Así, puede aprovecharse —y no podría ser de otra manera— lo ya hecho por el capitalismo y el Estado moderno y abrir perspectivas en una radicalización del capital a la participación de la sociedad en la elección de sus objetivos del desarrollo.

Borja opina también que la participación ciudadana en el marco de la descentralización "es abrir un proceso dinámico que cuestione permanentemente el orden establecido. Lo cual, desde una perspectiva radicalmente democrática, nos parece deseable. Como decía Tocqueville: "una nación que no pide más que orden ya es esclava en el fondo del corazón."<sup>47</sup>

Jordi Borja correctamente llama la "descentralización participativa" como "la gran trampa" (...) que consiste en crear órganos —incluso representativos, hasta elegidos— que si bien están dispuestos al diálogo con los ciudadanos y a estimular su participación, no tiene materia para actuar ni los medios para hacerlo. No son instrumentos de participación, sino pantalla entre la autoridad local y la ciudadanía, son un obstáculo incluso, o si no, simples informadores hacia los ciudadanos y receptores de sus demandas.<sup>48</sup>

No obstante que al escribir sobre autonomía es necesario cierto grado de anarquismo frente a un Estado absolutamente hegemónico como el mexicano y que en las relaciones territoriales se manifiesta opresivamente centralista, aun en las relaciones libertarias los cambios

sólo serán posibles si su emergencia se institucionaliza. España ha sido el país que en todo Europa, y quizá también en el mundo, ha avanzado más rápido de un Estado central omnipotente a un Estado autonómico y descentralizado. Los 20 años transcurridos desde el franquismo más exacerbado hasta el reconocimiento de las amplias franjas de autonomía regional, negociadas con el país Vasco y Cataluña, así lo ponen de manifiesto. En esta última región autonómica, el autogobierno en Barcelona y la participación social en la organización y apoyo a su conducción, pueden servir a casos como el de México, para lograr avances en el desarrollo político y con ello en el desarrollo social.

Jordi Borja sostiene que la participación ciudadana en la autonomía modera y trastorna el particularismo y provincialismo así como la subordinación a directrices nacionales que no pasan por la región de administraciones y partidos políticos por su presión directa sobre estas organizaciones, más abiertas al cambio, al confrontarlas con otros valores culturales e intereses sociales. Cambios en procedimientos y métodos también impactan en la organización interna y sus objetivos.

La participación ciudadana también desempeña una función educativa, desarrolla la conciencia cívica de los vecinos, refuerza los lazos de solidaridad y hace más comprensible y aceptable la noción de interés general. La política se convierte en más tolerante y realista, y de la misma forma que la burocracia, se humaniza, los colectivos sociales participantes tienen conciencia del carácter limitado de las opciones posibles y de los recursos utilizables.<sup>107</sup>

La participación ciudadana permite una amplia intervención desde los más pobres y marginados que encuentran un espacio de expresión a sus necesidades e intereses, hasta de los grupos más dinámicos que participan en la gestión y administración. Para los líderes, la participación ciudadana permite mejoras con su posicionamiento y perspectivas de carreras políticas.

Quizá lo más importante de la participación ciudadana es que legitima y de alguna manera institucionaliza el conflicto y hace a las relaciones del gobierno con los grupos de interés flexibles y diversas.

En el nivel de la comunidad, el municipio y la región, la democracia parlamentaria y la representación indirecta tienen que ser complementadas con una democracia participativa que multiplica las vías de participación. El orden político y la estrechez administrativa

tiva sólo han acarreado ineficiencia e inequidad, atraso y pobreza al nivel comunitario.

La participación directa es incluso una imposición no sólo lógica de la expansión capitalista en lo que se ha llamado el neoliberalismo, sino institucional para el mayor control de los recursos productivos. En el fondo, la participación es efecto y responde a la globalidad. Sus manifestaciones son múltiples, en México van desde las de descentralización y privatización de las políticas macroeconómicas a los movimientos de resistencia y respuesta de Chiapas en un extremo y de alternativas en el otro, como en el caso de Tlaxcala. La participación directa está entonces en variadas estrategias. Desde nuestro punto de vista, la participación directa en la autonomía y descentralización, operaría en una alternativa estratégica incluso dentro del propio liberalismo y la expansión capitalista, pero con objetivos de desarrollo diferentes en términos de los grupos y clases sociales.

La autonomía y descentralización con participación directa de los grupos sociales en un tipo de democracia diferente a la parlamentaria, permite aprovechar los múltiples ajustes históricos que el liberalismo ha tenido y que incluso en el neoliberalismo ofrecen alternativas a los intentos de los estados y gobiernos fuertemente centrales en sus procesos de descentralización, sin citar, en última instancia, un mayor grado y extensión de la pobreza.

Una forma de institucionalización de la participación directa de la sociedad en la construcción de una estrategia descentralizadora y autonómica es la que se ha ido construyendo en México con el movimiento autonómico zapatista. Alrededor de este movimiento, una gran cantidad de ONG's, han construido una red de información y comunicación vía internet utilizando los adelantos de los multimedia y la informática.

Si bien la vida asociativa al interior de las comunidades permite una libertad de elección acerca del desarrollo deseable y posible, no basta, y no sólo eso, uno que puede servir a los intereses estratégicos del desarrollo en exclusión; la estrategia del todo-por-la-gente está hecha para operar a nivel de la comunidad. Frente a esta estrategia una red de organizaciones de todo tipo, comunicadas y articulando sus acciones entre comunidades y en todo el espacio nacional como el que ha surgido en apoyo del EZLN, muestra una enorme efectividad.<sup>108</sup>

Al interior de las localidades, una forma de institucionalización de los logros de la participación ciudadana estará dado por la instauración de:

(...) "cargados" de información y de educación cívica (que con) la multiplicación de los mecanismos participativos, hacen posible la creación de un ambiente favorable a la cooperación ciudadana con la gestión municipal (...). Nos encontramos en un campo, el de la economía social, que parece destinado a convertirse en su ámbito fundamental de participación en la gestión municipal.<sup>11</sup>

Se entiende por participación, de modo general, cualquier actividad ejercida voluntariamente por los ciudadanos con el objetivo de influir sobre las decisiones que conciernan la dotación de los bienes públicos a diferentes niveles del sistema político. Definida de esta manera la participación, se evidencia que ella es entendida convencionalmente como actuación instrumental orientada por determinadas metas y no como un fin en sí (...). Esto significa que la población —o grupo objetivo— debe estar envuelta activamente tanto en la fase de planificación de los programas y proyectos de desarrollo como en la fijación de las metas, prioridades y medios, en la fase de su implementación (con ello) en los esfuerzos individuales y de grupo con miras a conseguir una distribución justa y equitativa de los bienes económicos generados en el proceso de desarrollo (...). Una participación política que no pase más allá del mero formalismo no es capaz de satisfacer las exigencias estratégicas en relación con el desarrollo (...). En fin, la cuestión fundamental de la participación de la población en el proceso de desarrollo es la interrogante sobre el poder ejercido por unas personas sobre otras (incluyéndose el poder ejercido por los técnicos en planificación). Visto así, la participación efectiva presupone la redistribución del control sobre los recursos y poder a favor de las personas hasta ahora excluidas.<sup>12</sup>

La participación social y más aún, la de los líderes locales en el desarrollo, pueden evitar de alguna manera que la participación de las organizaciones internacionales y gobiernos interesados en el desarrollo regional, utilicen su discurso como una cortada retórica, para la inclusión de metas ocultas en ese desarrollo, tales como "diminución de las tensiones sociales", "dinamización del desarrollo", etcétera.

Aunque el centralismo del Estado mexicano ha encontrado en la planeación del desarrollo una táctica de control sobre la población apartando la periferia a las decisiones del centro, que los Comités de Planeación del Desarrollo (Coplades) impulsando su institucionalización desde el centro y originalmente impuestos centralmente (Coprodes),

entidades federativas, municipios e incluso localidades, fueron avanzando hacia una descentralización democrática por su necesaria cooperación al principio y respuesta y resistencia, aunque débiles, posteriormente. También, no obstante que en la administración pública mexicana se ha ido imponiendo, producto de la adopción del neoliberalismo, una estrategia gerencial, de reingeniería y clientelismo social, la resistencia social en comunidades y municipios ha obligado al gobierno, si no a cambiar su modelo de desarrollo, sí cuando menos a someterlo a un fuerte desgaste, lo que lo ha puesto políticamente en riesgo.

En esta perspectiva, aparecen ahora como parte de una lucha política por las regiones y la autonomía ciertos elementos de un avance democrático que ha sido impulsado por la sociedad. Se votó en el Congreso de la Unión reformas importantes (aunque no suficientes a las exigencias de desarrollo de la sociedad) al artículo 115 Constitucional. Ello en alguna medida evitará la relación federal y estatal que privilegia a las élites locales que por el clientelismo político han garantizado, por medio del PRI, el poder político del país, y crea la perspectiva —aunque no admitida por la nueva legislación, pero respuesta lógica de su puesta en práctica— de regiones, aunque éstas sean virtuales. Sin embargo, aunque las regiones o las comunidades sean un cuarto nivel de gobierno, se constituyen desde el nivel más próximo a la sociedad que es el municipio.

Hay que destacar que experiencias semejantes de fortalecimiento municipal "han demostrado una amplia capacidad de adecuar las respuestas públicas a las nuevas exigencias de las poblaciones, experimentando soluciones innovadoras y ensalzando propuestas que han estimulado la sucesiva interacción del estado."<sup>13</sup>

A pesar de que las regiones han sido una estrategia de división y control de la población por parte del Estado y en ese sentido una forma de panoptismo. En las condiciones del centralismo político tan exacerbado como el del Estado mexicano (un centralismo que se reproduce tanto al interior de los estados federados como de los municipios) en el modelo neoliberal en que el Estado se retira de las funciones que afectan el desarrollo social, los municipios y las regiones parecen ofrecer espacios de articulación de respuesta, por ejemplo en la dotación de servicios públicos, que mejoran la calidad de vida "despertando nuevas energías, afirmando la sensibilidad de las élites locales para la eficacia política, introduciendo un clima más pragmático en las relaciones entre élites y entre electores."<sup>14</sup>

Caciagli mira el panorama de la autonomía de Italia y Francia con optimismo, y esta experiencia aunque en una remota geografía es muy cercana en la globalización, tal que sus opciones son aplicables a México: "los actores no han cambiado, pero dispuestos u obligados, deben cambiar su estrategia y, aprovechándola, desarrollar la descentralización. Tanto más cuanto que está madurando rápidamente (...) una conciencia regional y se están formando identidades colectivas."<sup>102</sup>

Ya se ha dicho que ni la descentralización ni la centralización en el manejo de las funciones del Estado, entre ellas la administración de los servicios públicos, son buenas o malas en sí mismas. Las diferencias regionales y municipales del desarrollo exigen que unos servicios sean centralizados y otros descentralizados. En el estudio de Tlaxcala esto ha quedado de manifiesto con mucha precisión. La autonomía significa no una sustitución del Estado por la sociedad, sino el reconocimiento por el Estado mismo de la heterogeneidad espacial del desarrollo es decir, que debe tener presente que la particularidad, desigualdad y situaciones distintas de municipios y regiones imponen tratamientos en las políticas de descentralización y autonomía también diferentes. Luis Javier Orjuela lo menciona para Colombia, pero puede entenderse como un criterio general de política de desarrollo en contra de la estrategia de exclusión: "Para los municipios de precario desarrollo se deberían crear instancias de apoyo y tutela, como la cofinanciación y co-gestión del nivel central de gobierno y las entidades territoriales."<sup>103</sup>

La institucionalización de la descentralización y autonomía de acuerdo a Simón Pachano es una adecuación que:

(...) implica, fundamentalmente establecer nexos entre la población asentada en una circunscripción y las instituciones que allí se establecen. Por consiguiente, exige una clara interrelación entre ambas, de manera que las instituciones no constituyen un agregado que se coloca sobre la sociedad sino que sean resultante de ella. Dicho en términos muy generales, supone un proceso de institucionalización de las propias sociedades y no una imposición desde fuera de ellas (...)<sup>104</sup>

y podríamos agregar que se abre paso por procesos complejos de tiempo y espacio.

"La descentralización es un proceso de largo alcance para los dife-

rentes actores sociales, en razón de la ambigüedad de los cambios, entre el control y la autonomía."<sup>105</sup>

La institucionalización es un cambio político, gestado socialmente y que trasciende un nivel municipal que implica procedimientos y decisiones obligatorias. De este modo puede surgir la región como espacio político y centro de una planificación participativa. La región, dotada de algunos órganos y competencias, que pueden ser variables, es la subcolectividad adecuada para desconectar la administración nacional e integrar de manera orgánica la gestión y participación en las municipalidades o comunas. (...) se trata de obtener instituciones que permitan el inicio de la reversión del proceso concentrador. Para ello se requiere que la demanda descentralizadora se sostenga en el apoyo de los grupos sociales de provincias y regiones, como animado, en las reivindicaciones en torno a los municipios.

En otras palabras, la descentralización debe encarnarse en las regiones, provincias y comunas, asumiendo una modalidad inédita: la reivindicación de un espacio de autonomía. Sin esa reivindicación social mínima la descentralización será la Centricista de la Transición.<sup>106</sup>

Enformando en el caso de Uruguay donde el autor participa también como un actor político de importancia relevante:

La problemática de la descentralización, o más bien, lo que debe entenderse como la dinámica centralización-descentralización (...) la polaridad descentralización/centralización se refiere fundamentalmente a la consideración de los mecanismos y canales de mediación que afectan, tanto los aspectos de gobernabilidad como los de eficiencia, que están en la base de la estabilidad de los regímenes democráticos.<sup>107</sup>

Para encontrar las respuestas a estos problemas se dan ya acciones desde la sociedad civil que superan obstáculos a su participación por diferencias en el entramado social. Existen ahora en México una densificación e integración de los espacios sociales que le permitirán constituirse en el núcleo de la dinámica descentralización/centralización, como ha sucedido a nivel endógeno en Tlaxcala y exógeno en Chiapas.

El reordenamiento político-administrativo del aparato estatal aparece, frente al desarrollo de las realidades locales, como una esfera de conflictos a superar.



donde la palanca de base, el polo dinámico, estaría constituido por las ciudades locales. La esfera de acuerdos posibles estaría delimitada por el hecho de que "pueden haber expresiones institucionales de intervención local que contribuyen a construir un Estado más fuerte en la medida que expresan todas las particularidades".

Consecuentemente, la institucionalización de lo local aparece tratada como una necesidad vinculada a la consolidación de los logros del desarrollo iniciado a partir de la dimensión regional. Tal vez no sería exagerado afirmar que implícita a esta concepción surge la idea de una relación de causa a efecto entre el desarrollo local y las cuestiones institucionales.<sup>101</sup>

La globalización ha impuesto nuevas formas de orientarse en la geografía cognitiva del desarrollo, y en ella "la dimensión territorial se impone, desde el principio, como una de las coordenadas fundamentales a tener en cuenta, puesto que ello es el asiento de la sociedad local, epicentro de la acción de los agentes locales, que son considerados los pilares del desarrollo."<sup>102</sup> Para Tabaré Vega:

La estrategia de descentralización está pues, concebida como un instrumento de transformación estructural del país. [Uruguay] en el sentido de la modificación sustantiva de su base económica, de la redistribución justa de bienes y servicios, de inserción en el contexto internacional y, sobre todo, de la creación de un sistema de comunicación que sea sustento del orden social. Lo que está en juego es, por tanto, la concepción general de un proyecto de país.<sup>103</sup>

Para Uruguay, afirma Tabaré Vega, "La descentralización es una estrategia, pero los planos de concreción son los que están determinados sobre los aparatos y sistemas que oponen el entramado social, político y económico de un país",<sup>104</sup> a la que aquella debe ajustarse para ser exitosa.

La política general del gobierno central de marcada orientación neoliberal (en Uruguay pero en general en todos los países de América Latina) persigue atacar los desequilibrios económicos y sociales existentes -hace frente al surgimiento de una situación en la que el gobierno departamental (y la sociedad civil) deberá explorar y explotar todos los márgenes de autonomía (y reclamar otros) que el actual ordenamiento constitucional permite, hasta el borde mismo del conflicto institucional.<sup>105</sup>

Otro autor, refiriéndose al caso español, nos instruye acerca del federalismo territorial que necesariamente debe ahora completar el desarrollo del federalismo funcional de la división de poderes.

Las formas de descentralización política entre las que se incluyen tanto el Estado federal como el estado con autonomías regionales conducen a la puesta a una "separación de poderes" sobre base territorial.

A la separación "horizontal" entre el Legislativo, el Ejecutivo y el Poder Judicial, viene a añadirse la separación territorial o "vertical" de los poderes. Aquellos poderes se separan o se dividen, a su vez, entre los órganos centrales del Estado y los órganos de los entes territoriales que han de participar en la creación del ordenamiento.

Ahora bien, tanto si se piensa en la "separación de poderes" como garantía frente a los posibles abusos del poder, como si se contemplan las restantes exigencias de tipo funcional que obligan a dividir el poder en el Estado moderno, no hay duda de que el problema del equilibrio, o si se quiere contemplar desde otro punto de vista, de la relación entre los poderes del Estado, no puede plantearse ya solamente como un problema de equilibrio entre los llamados tres poderes clásicos (...). A las tres funciones clásicas de legislar, ejecutar, se añade, pues, en el Estado actual, la función de control.

Prim, además a esas funciones se añade hoy otra a la que las circunstancias han convertido en la función *prevalente* del sistema político; la función de coordinación. Esa coordinación que es, en cierto sentido, la visión positiva de control, la función que asegura que el conjunto del aparato-sistema funciona de manera armónica sirviendo a los fines para los que ha sido creado, es una función que, en el Estado actual, corresponde desempeñar a los partidos políticos- (y yo añadiría que frente a la crisis de los partidos, en su recomposición, a los grupos políticos y sociales organizados). Para ella, los partidos políticos "utilizan las funciones primarias como instrumentos coordinadores y, en cierta medida, subordinados."<sup>106</sup>

Y más adelante actualizará también a las perspectivas políticas a los nuevos espacios sociales y territoriales afirmando que: "La racionalización de nuestro estado pasa por la 'integración' de las fuerzas que en él conviven".<sup>107</sup>

Pedro Puntual nos impulsa a analizar las formas de participación política y social si queremos evitar las formas de exclusión en marcha.

Cuando afirmamos la necesidad de construir una democracia integral y una ciudadanía activa para superar las múltiples formas de exclusión, nos estamos refiriendo a nuevas prácticas de poder apoyadas en una nueva cultura política radicalmente democrática. Ante el alargamiento y profundización de las formas de exclusión económica, social, política y cultural, provocadas por el avance del neoliberalismo en América Latina, se generan acciones de resistencia, sujetos y valores emergentes, proyectos alternativos, que expresan el grito de los excluidos por una sociedad económicamente justa, socialmente equitativa, políticamente democrática y culturalmente plural.

La ciudadanía activa se distingue de la ciudadanía pasiva —aquella que es otorgada por el Estado con la idea moral del valor y de la tutela— en la medida en que instituye al ciudadano como portador de derechos y deberes, más especialmente como creador de derechos en el proceso de apertura de nuevas espacios de participación política.<sup>108</sup>

El cambio en el enfoque del desarrollo exclusivamente como clientela pública pero sin que signifique que el desarrollo deje de ser un problema público y se privatice al Estado significa una ruptura con las tradicionales formas de tutela del Estado sobre la sociedad y una progresiva democratización de sus acciones. Se desarrolla así la construcción de un nuevo sentido de lo público y una consiguiente vigilancia de las acciones del Estado.

Cabe aquí destacar la noción del espacio público como elemento constitutivo de una nueva ciudadanía y utopía democrática Vera Tello sintetiza así esa noción:

[...] volviendo factible la construcción de espacios públicos que confieren legitimidad a los conflictos y en los cuales la igualdad de igualdad y justicia vienen a ser objeto de debate y de una permanente y siempre reactiva negociación. Lugar de correspondencia a un proceso armónico y social, con es una construcción a cada momento hecha y rehecha en el terreno conflictivo y siempre problemático de la vida social.

Estamos tratando, por lo tanto, de la construcción de una esfera pública no estatal, de control para expresar la dirección más estratégica para la cual están orientadas las prácticas participativas que aseguran el control social sobre las acciones del Estado y en una nueva relación del Estado con las sociedades.

Cabe además, destacar que para que haya una participación democrática efectiva de la población, es fundamental que ésta esté organizada autónomamente en la sociedad, a través de las más diversas formas y mecanismos de representación de sus intereses y que esté dispuesta a participar de los canales institucionales creados por los Estados.<sup>109</sup>

Aun a riesgo de haber abusado de las citas, en Puntual se especifican las condiciones para avanzar en la aplicación de la descentralización a los procesos de desarrollo.

En última instancia, la descentralización del poder busca transformar las condiciones disímiles de su ejercicio y asegurar la posibilidad y el derecho de los habitantes de una región, de construir voluntariamente su futuro, de decidir y autogestionar las formas de desarrollo que desean y necesitan, y así recuperar el sentido del ejercicio del poder a partir de los valores de la solidaridad y la corresponsabilidad.<sup>110</sup>

En cuanto a la pedagogía de la democracia en los procesos de cambio social y políticos presentes en la redefinición del Estado y de sus relaciones con la sociedad:

Introducir la dimensión educativa en los espacios de participación popular significa, muchas de las veces, generar nuevos conflictos o acentuar los viejos. El gran desafío de la acción político educativa es el que Paulo Freire viene llamando de "pedagogizar el conflicto": volver el conflicto de tal orden pedagógico, a través de la explicación de los intereses en juego y el estímulo a las formas de organización para enfrentarlos, a modo de que pase a convertirse en un factor de crecimiento político adicativo para los actores (...).

Así aseguramos que el espacio político de ejercicio del poder local es de enorme importancia para que a partir de una pedagogía democrática, se deniga control organizaciones populares como formas efectivas de poder local, democratizar el gobierno local y sus acciones y así organizar efectivamente la democracia y construir valores nuevos en la población y en los gobernantes. La multiplicación de tales prácticas serán, a su vez, modo de ser, base indispensable para la democratización del poder a los diferentes niveles: municipal, estatal y nacional.

En términos más globales, una pedagogía democrática del poder tiene

que es así la contribución que las prácticas educativas pueden dar a la construcción de otro tipo de poder hacia una nueva forma de pensar y hacer política. Se trata de construir nuevas formas de ejercicio del poder fundamentalmente a partir del terreno de la sociedad civil, promover su encuentro con los cambios que se van operando en el ejercicio de las acciones del estado, en el sentido de que éstas están constantemente alimentadas y retroalimentadas por la práctica viva de los proyectos y sujetos sociales.<sup>111</sup>

Nuestro método de la teoría de los juegos de estrategia. Método que no necesita enseñar, uno que está presente en los actores sociales como forma de relación estructural estructurante diría Bourdieu, entre gobierno y gobernados. Es la forma instrumental que creamos, puede modelarse la descentralización.

"El espacio local se ha mostrado más accesible a las organizaciones populares en el sentido de afirmar su poder y de transformar las formas de acción del estado en la dirección de una mayor distribución del poder"<sup>112</sup>

En esto los juegos pueden explicarnos y estructurar el desarrollo

(...) ya que lo municipal en sí es una fuerza, un valor en sí, es parte de un orden social global y es de esa forma de insertarse en ese orden donde surge en cada caso su valor particular histórico.

La relación práctica entre municipio y estado, o entre municipio y sociedad local, se concreta en cada caso más allá o más acá de la norma, en función de las estrategias y comportamientos de los actores, de la distribución entre ellos de recursos, capacidades y poder. El marco legal resulta en todo caso más efectivo para limitar las prácticas que para crearlas.<sup>113</sup>

Para finalizar esta parte y abordar la parte instrumental de la descentralización por medio de la teoría de los juegos de estrategia recordemos lo que para Cornelius Castoriadis es la democracia y como preformativo de la autonomía de la que la descentralización forma parte: "En una democracia, el pueblo es soberano, a saber, hace las leyes y la ley, ha sido también, la sociedad hace sus instituciones, es autónoma, se auto-instituye. Pero, como de hecho toda sociedad se auto-instituye, al menos en parte, explícitamente y reflexivamente" (...). En todo caso, reconoce en sus reglas, sus normas, sus valores y sus significaciones a sus propias creaciones deliberadas o no.

Esta autonomía, esta libertad, implícita y a la vez presupone la autonomía, la libertad de los individuos, es imposible sin esta última.

"El renacimiento de su vitalidad, (de la cultura) si ocurre, será indisoluble de un gran movimiento social-histórico nuevo, que reactivará la democracia y le dará a la vez la forma y los contenidos que al proyecto de autonomía exige"<sup>114</sup>

Abordemos ahora el fenómeno de descentralización en Tlaxcala en 1995 desde el punto de vista de la teoría de los juegos.

## Notas

<sup>1</sup> "Así a partir de un contrato entre partes autónomamente constituidas, la integridad del conjunto estará más asegurada que con mecanismos de control y cohesión impuestos desde el centro" (véase José Arocena, "Algunas dimensiones del concepto de descentralización", Dieter Nohlen (editor), *Descentralización política y consolidación democrática*, Síntesis/Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1991, p. 18).

<sup>2</sup> En el caso concreto de este estudio, en Tlaxcala, si se está atento a la problemática política social, al conjunto del país, se ha valorizado el espacio local de participación en el desarrollo con una mayor expresión en el marco de la globalización económica de los noventa como una de las formas posibles de resolver los problemas planteados por el neóberalismo. Así, las formas de desarrollo alternativo propuestas, serán la autonomía y la descentralización. Estas estrategias, permiten aprovechar la descentralización espacial como forma de integración interinstitucional territorialmente integrada. Lo que Dussel Peters, Michael Pizaro y Ruiz Durán proponen como una estrategia de desarrollo aplicado a la problemática industrial mexicana: pensar globalmente y actuar regionalmente (véase Enrique Dussel Peters, Michael Pizaro y Clemente Ruiz Durán, *Pensar globalmente y actuar regionalmente. Hacia un nuevo paradigma industrial para el siglo XXI*, UNAM/Fundación Friedrich Ebert/Editorial Jus, México, 1997).

<sup>3</sup> Rafael López Pintor, "Descentralización y opinión pública", en Dieter Nohlen (editor), *Descentralización política y consolidación democrática*, Síntesis/Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1991, p. 30, ha encontrado que en América Latina se manifiestan contradicciones en la opinión pública acerca de un demanda de revindicación de autonomía y descentralización al mismo tiempo que siente que la instancia resolutoria de cualquier problema es la autoridad central del sistema. En México la fuerte tradición centralizadora del estado

central se concentra en la figura del Presidente de la República, el cual se piden las acciones de gobierno más ínfimas como obligación del Estado e incluso favores personales. En el estudio sobre Tlaxcala que aquí se discute no deja de ser paradójico que se le soliciten servicios públicos que por su naturaleza deben ser descentralizados del propio gobierno federal. La explicación de esto, no obstante que corresponden a documentos locales, es que la concentración de las decisiones para ser ofrecidos y recibidos, aun en la más pequeña localidad, repite los vicios de centralización de las decisiones en todos los niveles y órdenes de gobierno.

Sergio Boser señala algunas de las fuerzas estructurales de la descentralización

(...) en primer término la actual revolución científica y tecnológica (...) que, a través de sus efectos en la esfera de la producción, de la (re)función y del transporte, está produciendo un nuevo paisaje industrial a una nueva geografía industrial (...) economía difusa, (...) economía geométrica variable, cuyas características esenciales son, por el lado de la organización industrial, el remplazo del modelo fordista, (...) por el lado del asentamiento territorial del nuevo parque industrial, la presencia de vti-naculatas industriales que incorporan procesos de deslocalización, desconcentración y, eventualmente, de descentralización (...). En segundo término debe destacarse el proceso de reestructuración política del estado y administración del gobierno como una fuerza verdaderamente transideológica que empuja la descentralización (...). Los cambios en el sistema de producción industrial y los cambios concomitantes en el modelo de acumulación de las economías industriales nuevas y maduras ponen en jaque la función de acumulación del Estado. (véase Sergio Boser, "La descentralización un tema difuso y confuso" en Dieter Nohlen (ed.) *Descentralización política y consolidación democrática*, Simons/Editorial Nueva Sociedad, 1991, p. 25).

Dados origen a un nuevo Estado, para nuevas funciones en nuevas condiciones de mercado internacional, donde la descentralización y desregulación interna aparecen ahora como sus más relevantes características, en que:

(...) la reducción de las barreras proteccionistas; el debilitamiento de los Estados nacionales y su descentralización son funcionales a la nueva fase de la expansión capitalista (...). Por consiguiente, la tendencia a la descentralización de los Estados nacionales es explicable tanto desde la lógica de las

exigencias de la propia acumulación como desde la consecuencia lógica del Estado capitalista en un periodo de crisis (...). También obedece a la necesidad de legitimar un nuevo orden político reemergente en todo el mundo: la democracia, que a su vez asume nuevas formas y procedimientos, más consensuales, con un más destacado papel de la sociedad civil, no sólo de la sociedad política, con el desafío de articular diversos tanto como ampliar los consensos (...). En tercer término, hay que apuntar a la creciente e universal demanda de los cuerpos organizados de la sociedad civil (muchos de ellos de naturaleza territorial) por mayores espacios de autorrealización, lo que supone tanto descentralización (cesión de poder) como autonomía (campos específicos de competencia) (...). Así, Hopenhaym señala que entre las políticas para estimular la participación dentro de la matriz contrahegemónica, figura la descentralización (...). La matriz contrahegemónica de la participación requiere de procesos de descentralización que permitan fortalecer la gestión y uso de recursos en los espacios locales (...). Los recursos no pueden quedar atascados en los organismos ejecutantes sino que deben llegar a la comunidad para que ésta pueda optimizar su uso mediante la participación social.

En cuarto término, hay que hacer referencia a la tendencia a la privatización de actividades productivas y de servicios como otra importante que contribuye al diseño de escenarios favorables a la descentralización.

En estricto rigor jurídico, la privatización es un acto formal de descentralización, en cuanto a privatizar significa transferir funciones a entes dotados de una personalidad jurídica distinta de aquel que era previamente responsable de la producción y/o prestación de bienes y/o servicios (Sergio Boser, "La descentralización un tema difuso y confuso", pp. 26-29).

Una consideración adicional de Boser y que afecta, sin duda, en su verdadera significación, a la descentralización como función privatizadora "un receptor que detenta una personalidad jurídica de derecho público como por ejemplo, gobiernos locales o organizaciones territoriales sin fines de lucro (corporaciones de desarrollo, juntas de vecinos), confiere al acto privatizador — por un solo hecho — un alcance esencialmente de descentralización territorial y, en algunos casos, política también. Tal situación habrá que valorarla muy positivamente desde el punto de vista del desarrollo regional.

En resumen, el hecho de que la descentralización vuelva a aparecer como limitada fuerza en la boca actual, no parece responder a ninguna "conspiración

perversa", sino a la dinámica y a la racionalidad de un conjunto de tendencias de variada naturaleza.

"Una reacción social sensata es tratar de aprovechar positivamente tales tendencias para ponerlas al servicio de objetivos en torno a las cuales hay poca discusión: más democracia, mejor balance geográfico del desarrollo y más confianza en las capacidades de la sociedad civil" (Sergio Boisier, *Op. Cit.*, p. 30).

<sup>4</sup> "En esta cultura, se privilegia el movimiento sobre el orden, lo múltiple sobre lo único, lo singular sobre lo general, lo diverso sobre lo uniforme" (véase: José Arocena, *Op. Cit.*, p. 22).

<sup>5</sup> Sergio Boisier, *Op. Cit.*, p. 37

<sup>6</sup> Rafael López Pintor, *Descentralización y opinión pública*, p. 41.

<sup>7</sup> Rafael López Pintor, *Op. Cit.*, p. 56.

<sup>8</sup> *Idem.*, p. 56.

<sup>9</sup> Darío Iván Restrepo, *Neoliberalismo y descentralización. ¿Hacia el fin del Estado nación?*, Fondo Editorial CEIR-Realidad Municipal, Santafé de Bogotá, 1992, p. 68.

<sup>10</sup> La taza de café que ahora me tomo en alguna ciudad de México repite un hábito arraigado en el mundo capitalista en que esta bebida constituye un mecanismo para incrementar la productividad y el trabajo. Su precio en el mercado nacional es, por efecto de la globalización del mercado, semejante al precio en alguna otra ciudad de Europa y Norteamérica. Los cambios en la demanda afectan su precio e impactan a los minifundistas y campesinos que lo producen en alguna de las regiones del país. Ellos, quienes producen el aromático, desconocen todo excepto las alzas y bajas del precio por el grano que los acaparadores les pagan, quienes a su vez, sujetos al mercado y a los esquemas de comercialización, y son esquilimados por otros; pero finalmente, el auge o recesión de la economía de la región, está en función de variables que se controlan en Nueva York, Hamburgo y Londres.

<sup>11</sup> Darío Iván Restrepo, *Neoliberalismo y descentralización. ¿Hacia el fin del Estado nación?*, p. 72. Y más adelante (p. 73) Restrepo afirma que "La reestructuración impone, entonces, la iniciación de un periodo conflictivo de negociación del lugar que los distintos actores sociales y políticos pueden ocupar dentro del nuevo modelo de transnacionalización del modelo de acumulación (...). En ello reside el sentido de las transformaciones territoriales como materialización espacial de las nuevas relaciones, productivas y sociales".

<sup>12</sup> A este respecto Restrepo afirma que:

(...) a las formas de descentralización de la administración pública, las mayores transferencias de recurso de la nación a los territorios, el reforzamiento

de las localidades en tanto espacio de regulación política (legitimación, democratización, disciplina) y el desarrollo de la democracia participativa, son todas formas de regulación que hacen parte de la reestructuración capitalista. Conforman con otras reformas (privatización, desregulación, flexibilización, modernización) las nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil. A través de esta nueva regulación se recomponen (en tanto causa y efecto) las clases y los actores sociales y políticos, los lugares de desenvolvimiento de la producción y la reproducción y los motivos principales de enfrentamiento entre opciones. Los nuevos movimientos sociales se aglutinan desde lo espacial (barrio, vereda, municipio), lo cultural (etnia, pueblo, mujeres, juventud, ecología) el acceso al mercado (crédito, tecnología) y las condiciones para la reproducción (servicios públicos domiciliarios, servicios sociales, infraestructura). (...) son las nuevas formas de producción e intercambio, la descentralización de la administración pública y de las mediaciones político espaciales, las que propulsan estos movimientos al centro de la regulación política (véase Iván Restrepo, *Op. Cit.*, pp. 74-75).

<sup>13</sup> *Idem.*, p. 75.

<sup>14</sup> "El nuevo paradigma de la democracia se debate hoy en los grados de la autonomía y de participación, en las competencias centrales y descentralizadas, en el carácter consultivo o decisorio de las funciones descentralizadas y en el destino de las transferencias de recursos hacia las localidades" (véase Iván Restrepo, *Op. Cit.*, p. 77).

<sup>15</sup> José Octavio Acosta Arévalo "Las relaciones políticas de los gobiernos locales", Participación Ciudadana, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara AC/Fundación Friedrich Ebert, México, 1996, p. 14. José Octavio Acosta Arévalo cita que:

El territorio municipal y el gobierno local son el principal escenario y receptor de las demandas ciudadanas. El Sistema de Información Municipal del CESEM (Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, AC) que da seguimiento diario a las noticias producidas en los municipios de México en nueve diarios nacionales durante enero y septiembre de 1995, registró mil 582 acciones ciudadanas de protesta y movilización en los municipios: 381 de éstas (24,08%) por protestas electorales; 615 (38,87%) por demanda de servicios públicos municipales; 443 (28,02%) por denuncias de mal uso de recursos públicos y demanda de los mismos; 71 (4,48%) por abusos policíacos y demanda de seguridad pública; y 72 (4,55%) por demandas relativas a la tierra y la vivienda.

Resulta evidente [afirma Acosta Arévalo] que el principal dinamizador de la protesta social se sitúa en torno a la solución de los problemas básicos de servicios, siendo el municipio el ámbito donde se desentrañan y se reanulan las necesidades primarias de la población.

<sup>10</sup> José Octavio Acosta Arévalo, "Las relaciones políticas de los gobiernos locales" p. 15. En 1993 de Acuerdo al Boleto Artículo 115 Constitucional, números 1 y 2 de febrero a abril de 1993 el 46% de las movilizaciones se hizo por servicios públicos y procesos electorales. Por servicios públicos (34%), solicitud de obras (7%) y uso de recursos públicos (8%), en total 46% de demandas que reivindican cuestiones asociadas a la descentralización y autonomía (véase José Mejía Lira, "La participación ciudadana en los municipios en la nueva relación Estado-Sociedad", Participación Ciudadana, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara AC/Fundación Friedrich Ebert, México, 1996, p. 31).

<sup>11</sup> María Camil, "La participación ciudadana", Participación Ciudadana, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara AC/Fundación Friedrich Ebert, México, 1996, pp. 70-71.

<sup>12</sup> María Camil, "La participación ciudadana", p. 71.

<sup>13</sup> César Montúfar afirma que a partir de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social de Copenhague, por desarrollo social se entiende una nueva estrategia de modernización de las sociedades atrasadas, en que los esfuerzos del desarrollo se comparten por la sociedad civil. "Ahora se habla de desarrollo participativo o desarrollo centrado (en) la gente, y se afirma que éste es compatible con formas de gobernabilidad democrática basadas en la participación y el fortalecimiento colectivo de la sociedad" (véase César Montúfar, "Desarrollo social con sociedad civil. El espejismo de la participación en el nuevo discurso del desarrollo", *New School for Social Research*, New York, NIMMO, 1995, p. 1). No obstante, los avances frente al anterior modelo estatal y centralizador, el mismo Montúfar pone en duda algunas de las aportaciones de este nuevo paradigma, sobre todo de una ambivalencia y en ello, de una tensión más del discurso de comunidad de interés es entre sociedad civil y desarrollo social y de que aquella, necesariamente —a pesar de su heterogeneidad— aunque la homogenización que implica el desarrollo social y las tareas que en otro tiempo correspondieron al Estado y que en muchos casos la sociedad civil carece de capacidad para cumplir, debilitando tanto a la sociedad como al Estado. Montúfar, sólo impone un avance cuando existe "una interacción democrática entre agencies estatales y sociedad civil (que implique) un proceso

de consolidación y reforzamiento mutuo a todos los niveles, basado en la activación de las estructuras de representación y en la profundización de formas de influencia indirecta de la sociedad civil sobre el Estado y la economía. Se trata, por tanto, de enfatizar el carácter público e institucional de sociedad civil y entenderla como parámetro de vida pública social que produzca la construcción de organizaciones autónomas, de conjuntos institucionales abiertos a la sociedad política o al Estado", en César Montúfar, "Desarrollo social con sociedad civil. El espejismo de la participación en el nuevo discurso del desarrollo", p. 2.

<sup>14</sup> *Idem*, p. 3, tomado de Development Assistance Manual (DAC) Principles for Effective Aid (Paris: OECD, 1992), pp. 6-7.

<sup>15</sup> *Idem*, pp. 3 y 4; tomado de DAC, Development Cooperation: 1993 Report (Paris: OECD, 1993, p. 30; y OMC Development Assistance Manual, *Op. Cit.*, p. 7).

<sup>16</sup> *Idem*, p. 4; tomado de Assistance Strategies to Reduce Poverty (Washington DC, Banco Mundial, 1991, p. 22); y en Philip Gleason, *Poverty Alleviation and Social Investment Funds: The Latin American Perspective*, Documento de Discusión del Banco Mundial N° 261, Washington DC, 1994, pp. 24-25.

<sup>17</sup> *Idem*, p. 5.

<sup>18</sup> *Idem*, p. 6.

<sup>19</sup> *Idem*, p. 7.

<sup>20</sup> *Idem*, pp. 7-8, tomado de PNUD, *La dimensión política del desarrollo humano*, Santiago de Chile, Editorial Arge, 1994.

<sup>21</sup> *Idem*, p. 8.

<sup>22</sup> *Idem*, p. 9.

<sup>23</sup> *Idem*, p. 11.

<sup>24</sup> *Idem*, p. 13-15.

<sup>25</sup> *Idem*, p. 17.

<sup>26</sup> John Rawls, *Teoría de la justicia*, 2ª ed., FCE, México, 1995; John Rawls, *Liberalismo político*, 1ª reimp., FCE, México, 1996; y Michael Walzer, *Los esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*, FCE, México, 1993.

<sup>27</sup> Harry Blair, *Trasbordando puentes a la profecía. Borradores de espacio sobre Gobernancia Democrática Local*, Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional/AMMEO, Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Bucknell, 1997, p. 5.

<sup>28</sup> Harry Blair, *Op. Cit.*, p. 9.

<sup>29</sup> Harry Blair, *Op. Cit.*

<sup>30</sup> *Idem*, pp. 12 y 16.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 43. UGARI, 1997, a.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 38.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 45.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 40.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 41.

<sup>34</sup> James Manor, *La promesa y las limitaciones de la descentralización*. Instituto de Estudios del Desarrollo, Universidad de Sussex, Mimeo, 1997, pp. 16 y 18.

<sup>35</sup> James Manor, *La promesa y las limitaciones de la descentralización*, p. 17.

<sup>36</sup> James Manor, *Op. Cit.*, p. 17.

<sup>37</sup> Harry Blair, *Op. Cit.*, p. 81.

<sup>38</sup> Para mayor información véase Robert Putnam, *Making Democracy Work Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, 1993.

<sup>39</sup> James Manor, *Op. Cit.*, p. 13.

<sup>40</sup> Ted A. Gaebler, *Cómo reinventar un gobierno. Los principios del cambio en la administración pública moderna*. Duxia, México, 1995.

<sup>41</sup> James Manor, *Op. Cit.*, p. 67.

<sup>42</sup> Un estudio a partir de la economía política que centra el análisis de la pobreza en la posesión de habilidades y capacidades de Anantya K. Sen y de los esfuerzos prácticos de Muhammad Yunus (véase *Hacia un mundo sin pobreza*, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 1996), por construir un sistema de financiamiento de funcionarios, valores es utilizado por el maestro Salvador Sánchez Ruiz en su trabajo de recepción de doctorado en ciencias administrativas del IPN. Ambos, el maestro Sánchez Ruiz y yo, estamos interesados en conocer y abrir el campo de los estudios acerca de la pobreza diferentes al enfoque neoliberal prevaliente. Para mayor información véase Salvador Sánchez Ruiz, *Diseño de un modelo alternativo de financiamiento al sector rural como instrumento de bienestar social en México*, IPN, Mimeo, 1999.

<sup>43</sup> Las curvas son más véase James Manor, *Op. Cit.*, p. 73.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 75.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 76.

<sup>46</sup> Rolando Franco, "Políticas públicas y descentralización" en Dieter Nohlen, *Descentralización política y consolidación democrática*. Europa-América del Sur, Síntesis/Editorial Nueva Sociedad, Madrid, 1991, p. 259.

<sup>47</sup> En México, en el segundo semestre de 1998, cuando se discute el presente de agrónomos de la federación en que el subsecretario encargado de la Secretaría de Desarrollo Social, (SDesV) en seguida de los programas de la pobreza

renunciara frente al estado de otro subsecretario de aprobación programas por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Lavy), al imponer el criterio focalizador, (que fue el criterio del propio presidente de la república), sobre el del enfoque generalizado de los programas, dada la profundidad y extensión de la pobreza en nuestro país. Lo que importa en todo caso es la racionalidad del sistema capitalista y del mercado como eficiente distribuidor de recursos.

<sup>48</sup> Rolando Franco, "Políticas públicas y descentralización", p. 262.

<sup>49</sup> Rolando Franco, *Op. Cit.*, p. 264.

<sup>50</sup> Luis Javier Orjuela, "Descentralización en Colombia: entre la eficiencia del estado y la legitimación del régimen", en Dieter Nohlen, *Descentralización política y consolidación democrática*. Europa-América del Sur, Síntesis/Editorial Nueva Sociedad, Madrid, 1991, p. 175.

<sup>51</sup> Alberto García de Harauha, "La descentralización en Perú" en Dieter Nohlen, *Descentralización política y consolidación democrática*. Europa-América del Sur, Síntesis/Editorial Nueva Sociedad, Madrid, 1991, p. 211. Algo a que aspiran las democracias de nuevo curso neoliberal de América Latina. Aunque sin el apoyo de la democracia del régimen de Fujimori en su segunda selección y en la acentuación del experimento autoritario del neoliberalismo en ese país.

<sup>52</sup> James Manor, p. 58.

<sup>53</sup> Rosalva Carrasco y Gabriel Tortosa, (ed.) *Descentralización de políticas sociales. El caso de México*, Mimeo, 1998, p. 1-2.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>58</sup> José Octavio Acosta Arevalo, *Op. Cit.*, p. 15.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>60</sup> Véase Michel Foucault, *Historia de la locura en la época clásica*.

<sup>61</sup> Véase James Manor, *Op. Cit.*, p. 45.

<sup>62</sup> Banco Mundial, 1995, p. VII, véase James Manor, *Op. Cit.*, p. 53, 64.

<sup>63</sup> José Juan Góngora Encinas, "La descentralización política en España", Dieter Nohlen, *Descentralización política y consolidación democrática*. Europa-América del Sur, Síntesis/Editorial Nueva Sociedad, Madrid, 1991, p. 109.

<sup>64</sup> Rainer Olaf Schultze, "Federalismo, participación y teoría de la democracia", *Autonomía y partidos políticos*, Taurus, Madrid, 1984, p. 101.

<sup>65</sup> Rainer Olaf Schultze, "Federalismo, participación y teoría de la democracia", p. 111.

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 15. Debemos agregar que el municipio en México se ha venido

convirtiéndose en un espacio político en disputa, es el espacio de confrontación social y política y de construcción democrática. Es en el municipio donde se satisfacen las necesidades más inmediatas y se confrontan los planes de vida de las personas y los grupos. En ese sentido, constituyen campos de batalla entre las —siempre— limitadas competencias, en que el Estado y el gobierno otorgan un poco más de derechos y las exigencias sociales de avances más sustanciales. Ahora, en el momento de escribir estas líneas se votan reformas al Artículo 115 Constitucional que a nadie dejan satisfechos. Se queda como atribución municipal el manejo de la policía y el manejo del agua potable; drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; sucede lo mismo con los planes de desarrollo municipal que no podrán ser impuestos por los gobiernos de los estados, como tampoco podrán imponer modificaciones a los usos del suelo, práctica común y que dejaba sin contenido las decisiones de regulación territorial de los ayuntamientos.

También quedará a cargo de los municipios el control del catastro para fijar el impuesto predial, los derechos y contribuciones por mejoras que darán a los municipios recursos fiscales propios para la construcción de obras y el control del tránsito. Estas ampliaciones a las facultades de los municipios constituyen, aun con limitaciones, cierta autonomía municipal respecto a la centralización excesiva —que aun con las reformas sigue siendo muy amplia. Lo más importante, y con ello se habrá una posibilidad a la constitución de regiones, es la derogación de la limitante para la asociación de municipios, inclusive de distintos estados, "para la eficaz prestación de los servicios públicos o el ejercicio de las funciones que le corresponden", reconociendo además su participación en la formulación de los planes de desarrollo regional y en la participación en los sistemas de transporte público que afectan el ámbito territorial.

Sin embargo, se dejó fuera la discusión de la autonomía como un tema de la agenda política que ha sido impulsada por la sociedad civil e incluso por las reivindicaciones políticas del estado de excepción, que planteó la guerra de Chiapas y la construcción de demandas alrededor del tema y de la autonomía indígena, que se sustentan en los Acuerdos de San Andrés. Tampoco incluyó el tema de la descentralización de recursos.

Tanto en la experiencia del caso de estudio en Tlaxcala como en evaluaciones de múltiples experiencias a nivel internacional (véase James Manor, *Cy. Cl.*, p. 141), se ha visto que el acceso a una descentralización, sólo a nivel de la localidad y el municipio, resultan altamente ineficientes para alcanzar objetivos de desarrollo, entre ellos los de servicios públicos, ya que la reduce a servicios de bienes públicos de la escala de demanda local. Para corregir esas deficiencias

perjudica las comunidades atrisigarse, incluso con proyectos de mayor complejidad y escala territorial que los restringidos a la localidad, el nivel regional de la descentralización (y la autonomía) debe abrir la posibilidad de descentralizar responsabilidades que generan economías de escala. Se ha visto, y confirmado por otros estudios, que la organización regional se enfrenta a muchas dificultades de carácter técnico-administrativo para su organización, no obstante, en las comunidades o unidades locales que han descentralizado servicios públicos, funciones y recursos, existe la disposición, así lo demuestra el caso de Tlaxcala, a la cooperación intermunicipal, dentro de la cual se ofrecen como posibilidad la regionalización y la construcción de relaciones intermunicipales para superar las limitaciones de escala de los servicios públicos y de la actuación del Estado y la sociedad. Ahora, frente a los cambios acordados al artículo 115 constitucional, las experiencias, métodos, instrumentos, administraciones de recursos y valores de participación social y comunitaria, son un acervo que puede contribuir en otra verdad acerca del desarrollo, desde los intereses de quienes sufren los efectos del discurso de todo-para-la-gente-para-excluir-a-la-gente.

Además, la descentralización (y autonomía) regional garantizan el flujo de información necesario entre todos los niveles, desde el local al nacional y viceversa, para responder de manera adecuada tanto a los objetivos nacionales como regionales, municipales y de la comunidad.

La Asociación de Autoridades Locales de México, Asociación Civil (AALMAC), demanda que en las reformas al 115 Constitucional "se reconozca al municipio como un ámbito de gobierno, deviendo darse una interpretación constitucional del mismo, que sirva como fuente de interpretación, reconozca la autonomía como derecho de los gobiernos locales a participar en los asuntos que naturalmente están al municipio y a sus ciudadanos, y a definir su propio destino por las autoridades locales, con respeto hacia cultura y tradiciones colectivas" (véase *La Jornada*, 11/VI/1999, p. 10). En opinión de algunos analistas, debe contener sistemas electorales que garanticen una efectiva representación de la diversidad local y de combata popular para la renovación del mandato como el referéndum, el plebiscito y la demanda social. Tampoco se reconoce el derecho de los municipios a asociarse para la defensa y promoción de su desarrollo, cultura e intereses comunes y la consulta a ellos de las leyes y disposiciones que los afectan. Finalmente dejó fuera la discusión sobre la relación a ampliación del mandato de los municipios como forma institucional de dar comunidad a los planes, programas y proyectos de desarrollo municipal, ampliación que no podrán apropiarse ni las gubernaturas de los estados ni la presidencia de la república que los duplican, dejando a los presi-



dentes municipales en una estructura de control político y de meros administradores sujetos a los gobernadores de los estados.

Aún es largo el recorrido político y social que es necesario hacer para arribar a una reforma del Estado que se centre en el fortalecimiento de los municipios, las regiones y localidades. Las reservas y temores hasta ahora se han generado desde los órganos del gobierno y el Estado. En ellos existen fuertes intereses que benefician como burocracia asociada a las élites del poder. Para el Estado y el gobierno mexicano descentralizar, de acuerdo y con la sociedad civil en un marco de autonomía, implica renunciar a beneficios que no son legítimos política, social, económica y culturalmente. Frente a estos intereses, lo local da sustento a "un ámbito genuino y relevante de actuación frente a los procesos de producción y transformación material de la sociedad" (véase José Acosta Arévalo, *Op. Cit.*, p. 19).

En fin, se observa que hay ahora en México, con el tema de la autonomía y descentralización, más insuficiencias que conformidades; no obstante, tenemos que reconocer que ambas estrategias lo son a largo plazo y que su avance dependerá de las presiones tanto desde las fuerzas centrífugas de la sociedad como centripetas de la centralización del Estado y de los intereses a ellas asociadas.

<sup>77</sup> José Mejía Lira "La participación ciudadana en los municipios en la nueva relación Estado-Sociedad", Participación Ciudadana, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara AC/Fundación Friedrich Ebert, México, 1996, p. 31.

<sup>78</sup> *Idem.*, p. 32.

<sup>79</sup> *Idem.*, p. 33.

<sup>80</sup> James Manor, *Op. Cit.*, p. 49.

<sup>81</sup> Para un extenso análisis de casos en este sentido véase: Jorge Padua, Alain Vannep (compiladores) *Poder local. Poder regional*, 2ª reimp., El Colegio de México/CEMCA, México, 1993, y Mauricio Merino (coordinador) *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, El Colegio de México, México, 1994.

<sup>82</sup> En este sentido la autonomía es tanto una estrategia frente a otros ámbitos de gobierno como una estructura de organización al interior de los municipios.

<sup>83</sup> José Octavio Acosta Arévalo, *Op. Cit.*, p. 27.

<sup>84</sup> José Mejía Lira, *Op. Cit.*, p. 43.

<sup>85</sup> *Idem.*, p. 43.

<sup>86</sup> Jordi Borja, *Descentralización y participación ciudadana*, Participación Ciudadana, Centro de servicios Municipales Heriberto Jara AC/Fundación Friedrich Ebert, México, 1996, p. 126.

<sup>87</sup> Jordi Borja, "Descentralización y participación ciudadana", p. 131.

<sup>88</sup> Jordi Borja, *Op. Cit.*, p. 127.

<sup>89</sup> *Idem.*, p. 129.

<sup>90</sup> La Rand Corporation ha alertado al Pentágono en Estados Unidos acerca de la estrategia de lucha alrededor del EZLN y ha recomendado a los militares de Estados Unidos mantenerse alejados de las acciones del ejército mexicano por lo imprevisible de los efectos de esta red estratégica de información y comunicación del EZLN en el cual se basa y explica su sobrevivencia y éxito. Al grado que ha podido desgastar políticamente al gobierno mexicano, ha hecho fracasar la política contramurgentes y puesto en entredicho sus "teorías" y prácticas. Estos sistemas de redes de apoyo pueden ser altamente efectivos en una reforma democrática que integre a las comunidades a su desarrollo.

<sup>91</sup> Jordi Borja, *Op. Cit.*, p. 150-151.

<sup>92</sup> Hartmut Sangmeister, "Planificación del desarrollo regional en Brasil: problemas, experiencias, perspectivas". En Dieter-Nohlen, *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*, Síntesis/Editorial Nueva Sociedad, Madrid, pp. 275-276.

<sup>93</sup> Mario Caigi, "Estados unitarios y reformas autonómicas: la descentralización en Italia y Francia", *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*, Síntesis/Editorial Nueva Sociedad, Madrid, 1991, p. 100.

<sup>94</sup> *Idem.*, p. 101.

<sup>95</sup> *Idem.*, p. 101.

<sup>96</sup> Luis Javier Orijuela, "Descentralización en Colombia: entre la eficiencia del estado y la legitimación del régimen", p. 189.

<sup>97</sup> Simón Pachano, "Ecuador: La descentralización como propuesta democrática", en Dieter Nohlen, *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*, Síntesis/Editorial Nueva sociedad, Madrid, 1991, p. 196.

<sup>98</sup> Eduardo Palma, "Chile: presidencialismo con descentralización territorial, una tradición inconclusa", en Dieter Nohlen, *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*, Síntesis/Editorial Nueva sociedad, Madrid, 1991, p. 237.

<sup>99</sup> Eduardo Palma, "Chile: presidencialismo con descentralización territorial, una introducción inconclusa", pp. 237 y 241.

<sup>100</sup> Tabaré Vega, "Descentralización en Uruguay", en Dieter Nohlen, *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*, Síntesis/Editorial Nueva Sociedad, Madrid, 1991, pp. 335, 339.

<sup>101</sup> *Idem.*, p. 338.

<sup>102</sup> *Idem.*, p. 338.

<sup>103</sup> *Idem.*, p.339.

<sup>104</sup> *Idem.*, p.342.

<sup>105</sup> *Idem.*, p.350.

<sup>106</sup> José Juan González Encinar, "La descentralización como proceso en España", pp. 120-121.

<sup>107</sup> *Idem.*, p. 128.

<sup>108</sup> Pedro Pontual "Construyendo una pedagogía democrática del poder", *Antología, Participación Ciudadana, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara AC/Fundación Friedrich Ebert, México, 1996, p. 88-89.*

<sup>109</sup> *Idem.*, pp. 92 y 93.

<sup>110</sup> *Idem.*, p. 102.

<sup>111</sup> *Idem.*, pp. 105 y 107.

<sup>112</sup> *Idem.*, p. 107.

<sup>113</sup> Federico Bermejillo, "Gobierno local en América Latina. Casos de Argentina, Chile, Brasil y Uruguay" en Dieter Nohlen, *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*, Síntesis/editorial Nueva Sociedad, Madrid, 1991, p. 280

<sup>114</sup> Cornelius Castoriadis, "La cultura en una sociedad democrática", pp. 77-78.

### Teoría de los juegos y descentralización de los servicios públicos Un juego estratégico de desarrollo municipal

La teoría de los juegos, afirma Binmore, se encuentra aún en su infancia. No obstante, avances con enormes dificultades prometen que en el futuro la dirección de las sociedades sea mejor de lo que ha sido hasta ahora. Los resultados no siempre estarán a la altura de las expectativas, pero así, los esfuerzos en cada "jugada" son compensados.<sup>1</sup> Siempre será mejor ser razonable que no serlo, y si a esa racionalidad la despojamos del egoísmo, tacañería, mezquindad y usura con que se le ha supuesto desde Adam Smith. En la racionalidad limitada la gente aprende siguiendo a los que van tratando razonablemente, aun sin ser consciente de esto, pero comportándose con respuestas óptimas. Adoptan su conducta ajustándola a lo largo del tiempo, hasta que ya no se pueda mejorar más. En las cosas relacionadas a la vida material, la gente aprende trabajando; en la vida social, aprende del comportamiento de los demás. Los individuos y los grupos como jugadores son en la realidad limitadamente racionales. Los jugadores plenamente racionales son importantes en los libros de texto de economía —que también son muy importantes— pero la vida suele ser algo diferente a un libro de texto, identificarla a éstos que serían así malos libros, nos haría quedarnos con el libro y perder la noción de la vida.

Eventualmente nos hemos arriesgado a formular un modelo en forma estratégica, las dificultades de modelado y matemáticas pueden ser abrumadoras, sobre todo si nos esforzamos en eludir las trivialidades tanto formales (de lógica y matemáticas) como institucionales (que lo que se juega sea de carácter efímero), sin embargo, aun las reducidas posibilidades de éxito hicieron esperanzador el intento

Además de la plausibilidad, se espera que el modelo sea lo suficientemente sensible para poder resolver algunos problemas en la toma de decisiones para el desarrollo de la comunidad y construir un enfoque que avance en el sentido de posibilidad del desarrollo y bienestar de las personas y los grupos.

Gran parte de la literatura acerca del desarrollo se ha orientado hacia la visión del futuro que se desea alcanzar. La planeación ocupada, extensas áreas de nuestras bibliotecas, sin embargo, ha existido un descuido muy grande acerca del aspecto estratégico para alcanzar objetivos y metas. Se ha supuesto que la intuición formalizada en la deducción y peor aun en la extrapolación, serviría para construir visiones de futuro que podrían ser alcanzadas; el proceso de la planeación del desarrollo nos ha dado lecciones al contrario. La teoría de los juegos nos permitiría superar esas limitaciones. Es una teoría —entre otras— para educarnos para la toma de decisiones en situaciones estratégicas.

La vida humana comprende muchas y diversas facetas en la que interactúan los individuos y los grupos. "Los pintores pintan, los generales combaten, los políticos intrigan por el poder"<sup>2</sup> y aun lo hacen los individuos y los grupos de muchas y variadas maneras. La gestión de los servicios públicos y su apropiación son parte del complejo proceso político, económico y social de una estructura política. Una economía del bienestar habrá de requerir, y en ese camino se transita, de una descripción de estas características. Anotarlas desde el punto de vista estratégico implicará también hacerlo con una matemática económica, sociopolítica e institucional en que el *quid pro quo* sea la primera regla del juego.

Para el caso del juego de los servicios públicos, antes de describir el modelo que para este caso se ha diseñado, diremos algo acerca de la teoría de los juegos y los bienes y servicios públicos. Martín Shubik se refiere a ellos afirmando "que deben ser construidos conjuntamente mediante los impuestos sobre recursos apropiados privadamente: (...) que se poseen en común (*res communes*)".<sup>3</sup>

En el capítulo anterior se trataron los problemas del desarrollo desde el punto de vista de la autonomía de manera coalicional; en esta parte trataremos los problemas de los servicios públicos en el desarrollo como juegos competitivos profundizando en su forma estratégica. Se han considerado ya ciertos elementos de la relación social que operan en plazos más largos, ahora, a partir de ellas, construiremos el modelo, para las acciones estratégicas de corto plazo: la centralización/descentraliza-

ción de los servicios públicos desde y hacia los gobiernos estatal y municipal y de las organizaciones de la sociedad bajo criterios de eficiencia, eficacia y equidad. Aunque esa no sea la aspiración en este trabajo, es posible que se puedan construir elementos para explicar política y socialmente "los tipos institucionales y la dinámica del cambio sociopolítico como parte del juego".<sup>4</sup>

Ya se ha intentado moderar en la teoría neoclásica del bienestar social el valor de la utilidad cardinal y su limitación de perspectivas. El supuesto de la utilidad frecuentemente omite las observaciones más elementales de la vida. Pero en los servicios públicos, "requiere supuestos con respecto a complejas evaluaciones individuales y de grupo de los bienes, servicios y políticas públicas".<sup>5</sup>

Los problemas de los bienes públicos, y para el caso de los servicios públicos, tienen características propias que los diferencian de la teoría del bienestar desde el punto de vista de la utilidad. Los bienes públicos,<sup>6</sup> y los servicios incluirían, en el óptimo de Pareto, a las condiciones institucionales de producción y cambio, y a las limitaciones políticas y sociológicas de la economía. En este trabajo se intenta un enfoque complementario: tratar los problemas del desarrollo tanto desde el punto de vista institucional (sociológico, político y legal) como de su posibilidad económica; esto es desde una perspectiva estratégica de cambio social con posibilidades económicas, para una economía política del desarrollo. Esto implica incorporar los mecanismos institucionales, en las reglas del juego para analizar la dinámica social, económica y política.

En este caso nos limitaremos a los bienes públicos locales,<sup>7</sup> separándolos de los bienes públicos nacionales (donde el consumidor está atrapado). Es difícil pero posible. La recompensa para el modelador es que ya no necesita de la adivinanza y la teoría de los juegos le ofrecerá una herramienta metodológica para respuestas satisfactorias.

Acercas de las soluciones en este tipo de juegos, hay que hacer evidente que se trata de juegos que pretenden una división justa desde un punto de vista de un "índice de poder".<sup>8</sup> El juego que se juega se reconoce como "representación legítima de los derechos individuales y de grupo",<sup>9</sup> en este caso, de los nuevos municipios, y dada la forma asimétrica en que se manifiestan esos derechos, los resultados a que se llega son asimétricos, pero que, paradójicamente, restauran la equidad (y también la eficiencia y la eficacia) entre los jugadores. El horizonte temporal de los mismos entrelaza los aspectos económicos y políticos en la

sociedad e implican al largo plazo. Sus efectos sobre el bienestar de las personas hace que sus intereses sean fuertemente conflictivos entre los diferentes núcleos de poder que constituyen el entramado de relaciones políticas de los individuos y grupos, al mismo tiempo que desarrollan bases cooperativas muy sólidas entre los individuos que los gestionan y promueven. La pertinencia de la modelación de juegos acerca de los servicios públicos tiene, para el caso que se trata, un perfil temporal que durará por varios años, al mismo tiempo que será un modelo de juego para otros casos en que se repitan las condiciones económicas, políticas y sociales<sup>10</sup> que en el marco del desarrollo, tanto en nuestras comunidades como en la de otros países, se repiten cotidianamente y que tienen que ver con la naturaleza de la propiedad y el derecho a ella y sus implicaciones.<sup>11</sup>

La mezcla de hechos sociales, políticos, económicos y culturales, que hasta ahora se han revisado en diferentes capítulos, nos proporcionan una estructura para modelar el juego del desarrollo en términos de los servicios públicos. El modelo intenta ser lo suficientemente abstracto evitando variables y parámetros que lo compliquen más allá de una comprensión general del problema, y por otra parte, lo suficientemente complejo de tal manera que incluya las relaciones entre las partes. El tiempo que se ha dedicado a tratar de modelar el estudio de caso, bajo la teoría de los juegos, ha sido lo suficientemente atento al fondo de la cuestión que bien pudiera tacharse de parsimonia. No obstante las limitaciones, se quiso —y si se hubiera logrado avanzar en la aplicación de los juegos a la sociología sería altamente satisfactorio— ser atento al fondo y la forma del juego del desarrollo, a la forma cómo alguien obtiene algo, bajo qué procesos y bajo qué condiciones de control.<sup>12</sup>

En el modelo se han seguido muchas recomendaciones de los autores que se han citado pero destacaría entre ellas la recomendación de Shubik: "el enfoque de modelado de la teoría de los juegos proporciona una estructura conceptual dentro de la cual la economía, las ciencias políticas y la sociología se ajustan naturalmente (...) Los problemas a que debemos enfrentarnos en el modelado implican propósito, matemáticas y empirismo".<sup>13</sup>

Aunque no ha sido explícitamente dicho, el estudio que aquí se hace trata de evitar la función de utilidad y la paradoja de Arrow. Sostiene que los "individuos son capaces de evaluar la valía de unas pocas loterías de un pequeño conjunto de programas no bien definidos".<sup>14</sup>

Exploremos la posibilidad de modelar los juegos del desarrollo desde el punto de vista de la centralización/descentralización de los servicios públicos. Un primer juego podría ser modelado como el Dilema de Juego del Desarrollo.<sup>15</sup>

### Juego 1

#### *Intermunicipalidad y Regionalización en el Juego del Desarrollo para la Administración de los Servicios Públicos.*

(1) Jugadores:<sup>16</sup> i: Comunidad: Municipios emergentes (nuevos municipios interesados en firmar, convenios intermunicipales, construir formas de gobierno territorial intermunicipal, y/o entidades políticas entre el estado y el municipio (regiones) para la administración de los servicios públicos). Como grupos sociales y políticos interesados en constituirse como grupos emergentes ya sea por procesos de autonomía o por remunicipalización.<sup>17</sup>

VS

j: Municipios anteriores<sup>18</sup> y coalición con el gobierno federal y estatal interesados en mantener el *statu quo*.

(2) Orden del juego: i: Constitución de municipios emergentes y propuesta de administración regional de los servicios públicos.  
(¿Cuánto?) j: Aceptación o rechazo por parte de los municipios anteriores a la remunicipalización.

(3) Naturaleza: Marco legal, resistente a la constitución de regiones (estado de las cosas) y a la administración intermunicipal de los servicios públicos.<sup>19</sup>  
(¿Quién?)

(4) Acción: Decisiones políticas [disposición a la firma de convenios intermunicipales, de formas de gobierno territorial intermunicipal, de entidades políticas entre el municipio y el estado (regiones)] y/o de oposición a la constitución de estas formas institucionales de orden jurídico-político para el desarrollo de las comunidades, municipios y regiones.

- (5) Conjunto de acciones:  $a = \{a_{ij}\}, i(1, \dots, n); j(1, \dots, n)$   
(¿Qué?)
- (6) Perfil de acción: Conjunto ordenado de  $a = \{a_{ij}\}, i(1, \dots, n); j(1, \dots, n)$   
(¿Qué?) para cada uno de los jugadores.
- (7) Valores de la información: Constitución de entidades regionales por la firma convenios intermunicipales para la administración de los servicios públicos.  
(¿Cuánto?) Elección de formas de gobierno territorial intermunicipal para la administración de los servicios públicos. Crear una entidad política (región) entre el estado y el municipio para la administración de los servicios públicos.
- (8) La estrategia: Si, estrategia de los nuevos municipios para la administración regional de los servicios públicos. Sj, estrategia de los municipios anteriores y la coalición gobierno del estado, federal, grupos sociales y políticos y partidos políticos que se opusieron a la autonomía y/o remunicipalización y que presentan resistencia u oposición a una administración regional de los servicios públicos. La estrategia le dice al jugador respectivo como reaccionar a las acciones del jugador adversario o cooperativo.<sup>21</sup>  
(¿Qué?)
- (9) Conjunto de estrategia o espacio de estrategia: Si y Sj (conjunto de estrategia a disposición de i y j);  
(¿Qué?) para i:  
1) Firma de convenios intermunicipales para la administración de los servicios públicos.  
2) Constitución o no de formas de gobierno territorial intermunicipal para la administración de los servicios públicos.  
3) Constitución o no de entidades políticas entre el estado y el municipio (regiones) para la administración de los servicios públicos.

- Para j:  
Oponerse a 1), 2) y 3)
- (10) Perfil de estrategia:  $S = \{s_1, \dots, s_n\}$  Conjunto ordenado de estrategias para cada uno de los  $n$  jugadores que participan en el juego.<sup>21</sup>  
(¿Qué?)
- (11) Pago:  $p_i(s_1, \dots, s_n)$  utilidad para  $i$  una vez que los jugadores y la naturaleza han elegido sus estrategias o ha terminado el juego.  
(¿Cuánto?)  $p_{ij}(s_1, \dots, s_n)$  utilidad para  $j$  una vez que los otros jugadores y la naturaleza han elegido sus estrategias o ha terminado el juego.  
 $s_1$  i: Firmar convenios intermunicipales para la administración de los servicios públicos.  
 $s_2$  i: Elegir formas de gobierno territorial intermunicipal para la administración de los servicios públicos  
 $s_3$  i: Crear una entidad política (región) entre el estado y el municipio para la administración regional de los servicios públicos.  
 $s_1$  j: Aceptar/negar  $s_1$  de  $i$   
 $s_2$  j: Aceptar/negar  $s_2$  de  $i$   
 $s_3$  j: Aceptar/negar  $s_3$  de  $i$
- (12) Resultado: La  $(s)$  utilidad  $(es)$  esperada  $(s)$  que reciben los jugadores  $i, j$  como una función de las estrategias dirigidas por cada uno de los otros jugadores.<sup>22</sup>  
(¿Qué?)  
De  $i$   
Aceptación o no de  $j, a$ :  
1) Firmar convenios (11).  
2) Elegir formas de gobierno territorial (11).  
3) Crear una entidad política (región) (11).  
De  $j$   
1) Aceptar o negar 1); de  $i$   
2) Aceptar o negar 2); de  $i$   
3) Aceptar o negar 3); de  $i$

Valores de las acciones (4 y 5)  
De los pagos (11) Y de las otras variables después que se ha jugado el juego (7).

(13) Equilibrio:<sup>21</sup>  
(¿Qué?)

Predicción del resultado del juego  $S^* = s^*, \dots, s^*n$ . Es un perfil de estrategia que consiste en una táctica mejor para cada uno de los jugadores. [Ver perfiles de estrategias posibles entre jugadores porque es lo que determina los resultados (10)]. Hay dos perfiles de estrategia para  $i$ :

*Regla de oro:* El de lo seguro, seguir administrando los servicios públicos con un bajo umbral de demanda y un bajo rango de los servicios (cada nuevo municipio administra los suyos). Una estrategia de bajos resultados por la debilidad de los municipios que forman la "comunidad" y la fuerte Naturaleza (oposición de la coalición de los 16 municipios anteriores, el gobierno estatal, federal, los grupos sociales y políticos interesados en la no remunicipalización y/o autonomía y los intereses de los partidos políticos en este sentido).

*Regla de plata:* Contraataque, fuerte presión (golpe por golpe) y alcanzar la administración de los servicios públicos por cualquiera de las estrategias de  $i$  en (9).

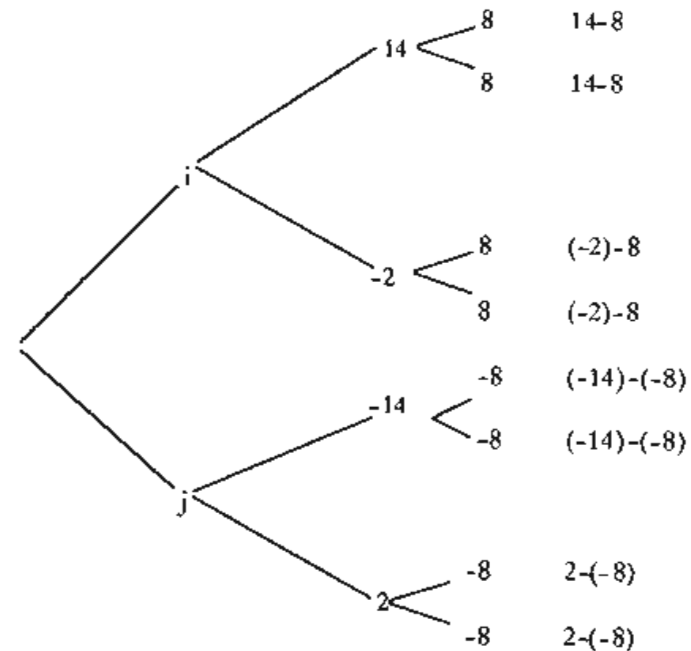
El modelador decide (para encontrar el equilibrio) que significa "la mejor estrategia", basado en los perfiles de estrategia posible (10) y en las funciones de pago (11).

(14) Equilibrio de estrategia dominante:<sup>24</sup>  
(¿Cuánto?)

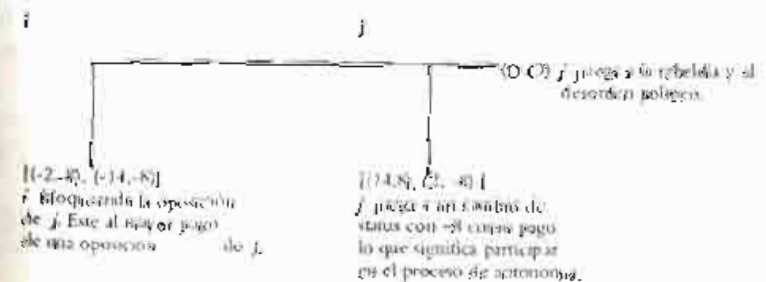
Perfil de estrategia que consiste en las estrategias dominantes de cada uno de los jugadores.<sup>25</sup>  
¿Hay o no estrategias dominantes en este juego?  
¿Los jugadores deben adivinar las acciones de los otros para definir sus propias estrategias? O si hay estrategias dominantes, ¿son equilibrios de Nash?

Las acciones de juego y diferentes estrategias se modelan y resuelven como los sub-juegos:

1: con las primeras cinco columnas del cuadro 2-3, del capítulo 3, en que  $i$  es el jugador coalicionado al que hemos denominado "Comunidad", que juega contra  $j$ , la coalición de los municipios anteriores y los intereses a ellos asociados.



En este primer sub-juego, el árbol de decisiones puede presentarse como: Así, el proceso en la toma de decisiones se gráfica como:



De hecho una parte de los nuevos municipios  $i$ , juegan el juego contra sí mismo (hacen el juego a  $j$ ), pero aquí no es esto lo que importa, que en  $i$  haya dos coaliciones, sino que la coalición opuesta a  $i$ , que es  $j$  y que podemos modelar como si jugara en forma recíproca para las elecciones de disposición de convenios inter municipales en formas de gobierno territorial.

En forma matricial, el juego se expresa, tanto para las estrategias de  $i$  como de  $j$ :

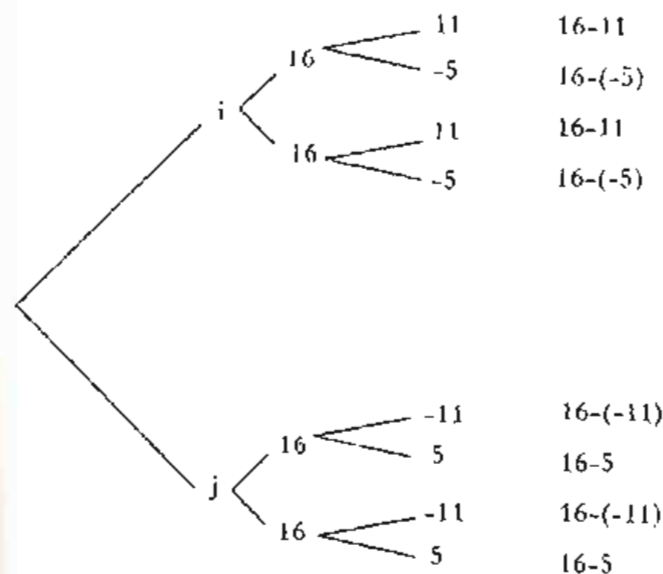
		$j$	
		Sí	No
Construir entidades regionales por la firma de convenios intermunicipales para la administración de los servicios públicos bajo distintas formas de gobierno territorial municipal	Sí	(14,-8, (-14,-8))	(14-8, 0)
	No	(0, (-14,-8))	(0, 0)

En donde, la combinación de estrategias que maximiza los pagos tanto para  $i$  como para  $j$ , es un equilibrio dominante de beneficios desde  $i$ , que, como ya se dijo, minimiza los pagos de  $j$  desde una perspectiva de rebeldía y desorden político frente a la de un cambio de *status* de  $j$  hacia la autonomía en la que puede participar  $j$  y beneficiarse (como en el proceso posterior a la remunicipalización ha sucedido y que se describe en el capítulo final de evaluación).

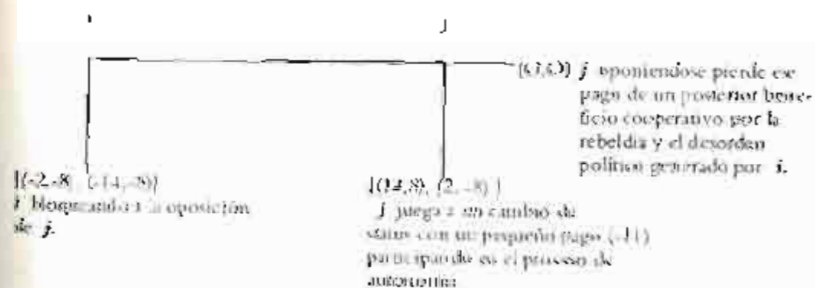
El 2º juego, trata también con la información del cuadro 2 del capítulo 3, pero ahora utilizando las tres últimas columnas. Ahora, para formar entidades políticas entre el estado y el municipio.

Bajo los supuestos anteriores podemos modelar el sub-juego 2.

En gráfica de árbol para las 16 opciones como:



En su forma del proceso en la toma de decisiones:



Aquí lo que se juega es la autonomía municipal o la rebeldía y desorden político. Para  $j$  los pagos son definidos por el signo (-), que como recíprocos de  $i$ , son formas de participación sin oposición y no tanto como no pagos.

La forma matricial es:

		j	
		Si	No
Creación de entidades políticas (regiones) entre el estado y el municipio para la administración de los servicios públicos.	Si	$[(16-11), (16-(-11))]$	$[(16-11), (0)]$
	No	$[0, 16-(-11)]$	$(0, 0)$

Que establece los pagos en la forma en que se ha señalado tanto para *i* como para *j* y también en este juego cooperativo ha establecido condiciones de competitividad y mayor desarrollo para todos los participantes.

De los diferentes juegos que se han modelado, no todos pueden resolverse en matrices de  $2 \times 2$ ; el siguiente es un juego de  $m \times n$  que sólo puede resolverse por el método *Simplex*. Su desarrollo, aunque a veces laborioso, es tal como su denominación: simple y puede encontrarse aun en un libro de matemáticas básicas. Combinado con la teoría de los juegos en forma matricial, al final de este estudio se encontrarán, en la bibliografía, los textos que han servido de referencia.

## Juego 2

### Centralización-descentralización de los servicios públicos en los municipios de nueva creación

(1) Jugadores:

(¿Quién?)

SUB-JUEGO 1

*i*: Naturaleza (condiciones bajo las cuales se administraban los servicios públicos hasta antes de agosto de 1995).  
VS

*j*: Coalición de los 16 municipios remunicipalizados en 1995.

SUB-JUEGO 2

*i*: Coalición de los otros municipios y el Estado.  
Coalición en términos de un estado de naturaleza

(administración centralizada o descentralizada en el municipio y en el estado de los servicios públicos).  
VS

*j*: Coalición de los 16 municipios remunicipalizados en 1995.

SUB-JUEGO 3

*i*: Organizaciones privadas y sociales en términos de un estado de naturaleza (administración centralizada o descentralizada en los nuevos municipios o en las organizaciones privadas y sociales de los servicios públicos  
VS

*j*: Coalición de los 16 municipios remunicipalizados en 1995

(2) Orden del juego:

(¿Cuándo?)

SUB-JUEGO 1

*i*: Naturaleza (estado de las cosas) de los servicios públicos:

Descentralizados en los nuevos municipios o en los municipios anteriores. Centralizados en el gobierno municipal de los nuevos municipios. Descentralizados para los nuevos municipios que ofrecerían ventajas si se administran centralizadamente por el gobierno estatal.

Centralizados en el gobierno municipal de los nuevos municipios que ofrecerían ventajas si se descentralizan. Que se encuentran centralizados en el gobierno estatal y que ofrecerían ventajas administrativas si se descentralizan al gobierno municipal de los nuevos municipios.

*j*: Aceptación o rechazo de la naturaleza por los nuevos municipios.

SUB-JUEGO 2

*i*: Servicios públicos administrados centralizadamente por el gobierno municipal de los nuevos municipios que ofrecerían ventajas administrativas si son administrados centralizadamente por el gobierno estatal. Servicios públicos administrados descentralizadamente



por el gobierno municipal de los nuevos municipios que ofrecerían ventajas administrativas si son administrados centralizadamente por el gobierno estatal.

f) Aceptación o rechazo por los nuevos municipios de la centralización en la administración de los servicios públicos por el gobierno estatal.

### SUB-JUEGO 3

i) Servicios públicos que sería adecuado descentralizar a las organizaciones privadas y sociales, para una mayor eficacia, eficiencia y equidad.

j) Aceptación o rechazo por los nuevos municipios de la descentralización a organizaciones privadas y sociales, para una mayor eficiencia, para una mayor eficacia y equidad.

En resumen:

i) El estado de cosas y las formas de administración de los servicios públicos que los municipios anteriores y el estado imponen a la "comunidad" como modalidad de administración.

j) Los nuevos municipios "comunidad" y organizaciones privadas y sociales. Aceptan o rechazan la naturaleza (estado de las cosas) a las formas de administración de los servicios públicos por los municipios anteriores y al gobierno estatal.

(3) Naturaleza: Resistencia a la centralización/descentralización de los servicios públicos, desde los anteriores y nuevos municipios y el estado, hacia los anteriores y nuevos municipios y el estado y las organizaciones privadas y sociales.  
(¿Quién?)

(4) Acción: Decisiones políticas de centralización y descentralización de los servicios públicos bajo criterios de eficacia, eficiencia, y equidad desde y hacia los anteriores y nuevos municipios y el estado y las organizaciones privadas y sociales.  
(¿Qué?)

(5) Conjunto de

acciones:  
(¿Qué?)  $a_i, a_j; i(1, \dots, n); j(1, \dots, n)$

(6) Perfil de acciones: Conjunto ordenado de  $a = \{a_i, a_j; i(1, \dots, n); j(1, \dots, n)\}$  para cada uno de los jugadores en el juego y en cada uno de los sub-juegos.  
(¿Qué?)

(7) Valores de información:  
(¿Cuánto?)

Construir un sistema de administración de los servicios públicos centralizado/descentralizado hacia y desde los nuevos municipios y organizaciones privadas y sociales, municipios anteriores y gobierno del estado bajo los criterios de eficacia, eficiencia, y equidad.

(8) La estrategia:

en estrategia (i) (para el juego y sub-juegos) de los nuevos municipios y organizaciones privadas y sociales en la función centralización/descentralización para la administración eficaz, eficiente, [considerando el rango y el ámbito de servicios (bienes) públicos en el mercado político social] y equitativa de los servicios públicos.

(¿Cuánto?)

ii) estrategia de los municipios anteriores que se oponen a la centralización/descentralización de los servicios públicos desde y hacia los nuevos municipios y hacia las organizaciones privadas y sociales.

(9) Conjunto de estrategia:  
(¿Qué?)

$S = \{s_1, \dots, s_n\}$ . Conjunto ordenado de estrategia para cada uno o espacio de estrategia de los  $n$  jugadores que participan en el juego.

$s_i$  y  $s_j$  (conjunto de estrategias a disposición de  $i$  y  $j$ ) se refieren a aceptación o no de la centralización/descentralización de los servicios públicos hacia y desde los nuevos municipios y las organizaciones privadas y sociales, desde y hacia el gobierno del estado.

(10) Perfil de estrategia:  
(¿Qué?)

$S^i = \{s_1, \dots, s_n\}$  conjunto ordenado de estrategia para cada uno de los  $n$  jugadores que participan en el juego y los sub-juegos.

(11) Pago:  $p_i$ : (si, ..., n) utilidad para  $i$  una vez que los otros jugadores y la naturaleza han elegido sus estrategias o ha terminado el juego.  
(¿Cuánto?)  
 $p_j$ : (sj, ..., sn) utilidad para  $j$  una vez que los otros jugadores y la naturaleza han elegido sus estrategias y ha terminado el juego.

SUB-JUEGO 1  
 $i$ : Mantenimiento o no de la forma en que se administran los servicios públicos  
 $j$ : Cambios en las condiciones (naturaleza) en que se administran los servicios públicos.

SUB-JUEGO 2  
 $i$ : Mantenimiento o no de la forma en que se administran los servicios públicos.  
 $j$ : Cambios en las condiciones en la administración centralizada o descentralizada de los servicios públicos en el municipio y en el estado.

SUB-JUEGO 3  
 $i$ : Mantenimiento o no de la forma en que se administran los servicios públicos.  
 $j$ : Cambios en las condiciones en que las organizaciones privadas y sociales administran centralizada o descentralizadamente los servicios públicos en los nuevos municipios.

(12) Resultado:  
(¿Qué?)  
La utilidad (s) esperada(s) que reciben los jugador(es)  $i, j$  como una función de las estrategias dirigidas por cada uno y los otros jugadores.

SUB-JUEGO 1  
 $i$ : Cambios (aceptación o no) en la forma (naturaleza) en que se administran los servicios públicos.  
 $j$ : Aceptación o no de  $i$  a  $i$

SUB-JUEGO 2  
 $i$ : Mantenimiento o no de la forma en que se administran los servicios públicos.  
 $j$ : Cambios (aceptación o no) a las condiciones en la administración centralizada o descentralizada de los servicios públicos en el municipio y en el estado.

SUB-JUEGO 3  
 $i$ : Mantenimiento o no de la forma en que se administran los servicios públicos.  
Más la consideración en los pagos de:  
-Valores de las acciones;  
-De los pagos,  
-Y de las otras variables después de que se ha jugado el juego.  
 $j$ : Cambios (aceptación o no) en las condiciones en que las organizaciones privadas y sociales administran (o no) centralizada o descentralizadamente los servicios públicos en los nuevos municipios

(13) Equilibrio:  
(¿Qué?)  
Predicción del resultado del juego:  $s^* = \langle s^*_1, \dots, s^*_n \rangle$  es un perfil de estrategia que consiste en una táctica mejor para cada uno de los jugadores. Es necesario ver perfiles de estrategia posibles entre los jugadores porque es lo que determina los resultados.  
Hay dos perfiles de estrategia para  $j$ :

*Regla de oro:* Ir a lo seguro, dejar que continúe la administración de los servicios públicos con las condiciones impuestas por la naturaleza o por  $j$ .

*Regla de plata:* Contra ataque por  $j$ : fuerte presión, golpe por golpe y alcanzar las modalidades en la administración de los servicios públicos (centralización/descentralización) desde y hasta los nuevos municipios del estado y las organizaciones privadas y sociales bajo parámetros de beneficio para la comunidad en términos de eficiencia, eficacia y equidad. El modelador decide (para encontrar el equilibrio) qué significa "la mejor estrategia", basado en los perfiles de estrategia posible y en las funciones de pago.

(14) Equilibrio de estrategia dominante:  
(¿Cuánto?)  
Perfil de estrategia que consiste en las estrategias dominantes de cada uno de los jugadores.  
1) ¿Hay o no estrategias dominantes en este juego?  
2) ¿Los jugadores deben adivinar las acciones de los otros para definir sus propias estrategias?

3) ¿O si hay estrategias dominantes y son equilibrios de Nash?

Una estrategia dominante fue la de "descentralizar" los servicios públicos desde los anteriores municipios por la sola constitución de los nuevos municipios. Es decir, como un efecto de la temunicipalización y monomunicipal de los nuevos municipios. De aquí que:

- 1) Existen estrategias dominantes frente al estado de naturaleza del sub-juego 1.
- 2) Existen estrategias dominantes frente a la coalición de los municipios anteriores:
  - a) descentralizado a los nuevos municipios
  - b) descentralizado a las organizaciones privadas y sociales.
  - c) centralizado en los nuevos municipios.
  - d) centralizado en las organizaciones privadas y sociales.

Todo ello en términos de eficiencia, eficacia y equidad. Debe buscarse si hay estrategias dominantes para:

- 1) Centralizar al estado algunos servicios públicos de acuerdo a los mejores beneficios para la población en términos de eficiencia, eficacia y equidad.
- 2) Descentralizar en organismos autónomos (firma de convenios intermunicipales, organizaciones territoriales, y/o regionales en relación con el juego 1, para la centralización/descentralización de los servicios públicos (juego 2 y sub-juegos 1, 2, y 3).

(15) Propiedad (¿Qué?)

El concepto de propiedad nos permitirá entonar el problema desde el punto de vista de las perspectivas de lo que es posible hacer, a partir de la construcción de poder por la política y sociológicamente la autonomía.

La propiedad estará conceptualizada de acuerdo a Amartya Sen por un conjunto de capacidades y bienes (1, 1 en lo que la gente puede hacer) (1) de acuerdo a

sus derechos (1) Como el dominio de las familias sobre conjuntos de bienes y servicios (1) A esta relación Sen la define como construcción de "titularidades". El desarrollo y la autonomía permiten a la gente aumentar esas titularidades y los derechos de la gente sobre el dominio de bienes y servicios a partir de la creación, fortalecimiento y consolidación de derechos.

Las soluciones para cada sub-juego son las siguientes:

Para el sub-juego número 1:

Con un ordenamiento matricial de los datos obtenidos (matriz 1) y por el método *minimax*, podemos:

Maximizar (I) = Las elecciones posibles por estrategia,

III

Maximizar  $\sum_{i=1}^m C_i X_i$ , de 29, 12, 2, 5, 23, 19, 15, 4, 7, 2, 15, 14,

$i=1$

4, 1, 4, 1, 7, 4, 3, 7, 2, 4.

Como elecciones posibles de estrategias de la II a la VII de los diferentes servicios públicos,

III

bajo la restricción de que  $C_i$  de 29, 12, ..., 2, 4,  $\geq 0$

$i=1$

Los puntos de esquina en el hiperplano para cada caso serán los diferentes valores o elecciones de servicios públicos por cada una de las estrategias, así:

II: (14, 4, 0, ..., 1, 0, 2)

III: (4, 6, 2, ..., 3, 2, 2)

V: (1, 0, 0, ..., 0, 0, 0)

VI: (5, 1, 0, ..., 2, 0, 0)

VII: (5, 1, 1, ..., 1, 0, 0)

Los valores de la función objetivo serán para

III

$(II) = \sum_{i=1}^m C_i X_i =$

$i=1$

$$f(II) = (29 \times 14) + (29 \times 4) + (29 \times 1) + \dots + (29 \times 2) + \\ (12 \times 14) + (12 \times 4) + (12 \times 1) + \dots + (12 \times 2) + \\ (2 \times 14) + (2 \times 4) + (2 \times 1) + \dots + (2 \times 2) + \dots$$

Y así sucesivamente hasta 22 (el número de columnas por servicios públicos para estas estrategias) los valores de la función objetivo serán para:

$$f(II) = \sum_{i=1}^m C_i X_i =$$

$$i=1$$

$$f(II) = (29 \times 4) + (29 \times 6) + (29 \times 2) + \dots + \\ (12 \times 4) + (12 \times 6) + (12 \times 2) + \dots + \\ (2 \times 4) + (2 \times 6) + (2 \times 2) + \dots + \dots$$

Y así sucesivamente hasta 22. Y también en cuanto a las estrategias de la V a la VII, teniendo como resultados que:

$$f(II) = 9150, f(III) = 11163, f(V) = 4209, f(VI) = 4392, \text{ y } f(VII) = 4575.$$

en que la mejor estrategia para todos los servicios públicos es la III, que corresponde a los servicios públicos centralizados en su administración por el gobierno municipal de los nuevos municipios; le siguen las estrategias II, que corresponde a los servicios públicos que antes de la integración se encontraban descentralizados en los que posteriormente pasaron a ser municipios integrantes. Es decir, las mejores estrategias de administración de los servicios públicos serían los que, o ya se encontraban en poder de los que alcanzarían el *status* de municipios integrantes como servicios públicos descentralizados, o los que después de la integración, manejados centralizadamente, pasaron a ser de pleno derecho de los municipios integrantes, una vez que éstos adquirieron el *status* de municipios. Les siguen en menor importancia las estrategias VII, VI y V, que corresponden a una mayor eficacia por tipo de servicios públicos: centralizando o descentralizándolos en y/o del gobierno municipal; y finalmente, la descentralización de ciertos servicios públicos que desde el gobierno estatal deben pasar al gobierno municipal.

De la matriz 2, multiplicando la matriz A por el vector fila  $c = C_i X_i$ , podemos obtener qué servicios públicos responden a cada estrategia.

Así, se observa en el orden de las estrategias, que respecto a III, los servicios centralizados que fortalecen la capacidad de los municipios de convertirse en un agente de cambio respecto al desarrollo de sus habitantes, son los de agua potable (columna 1), registro civil (columna 11), cobro de impuestos (columna 12), etcétera. Los otros valores de los servicios públicos pueden observarse en la matriz 2.

Los servicios públicos importantes desde la estrategia II corresponden a agua potable (columna 1), que destaca sobre todos los demás por su valor estratégico para la vida de las personas. Le siguen la educación (columna 5), salud (columna 6) y registro civil. Puede observarse que todos estos servicios son importantes como la estructura social básica para orientar y promover el esfuerzo individual de las personas. Proveen de una base de cooperación, creando los incentivos para la eficacia de las acciones y conductas personales.

En la estrategia VII destacan los servicios de agua potable (columna 1) y educación (columna 5), que de acuerdo al criterio de los municipios integrantes, deberían centralizarse en la administración municipal. Estrategia que al igual que la anterior, evidencia la necesidad de una estructura institucional para el desarrollo. La estrategia VII enfatiza sobre la descentralización de servicios públicos y corresponde a agua potable (columna 1) y a alumbrado público (columna 7). Aquí aparece una aparente contradicción, y es si el servicio de agua potable (columna 1) debe manejarse centralizada o descentralizadamente. Para 50% de los municipios integrantes es en un sentido y para otro 50% en el otro. Pero la bondad del método para el tratamiento integral de los datos nos muestra que la estrategia de descentralización (por su costo y peso sobre las administraciones municipales) es semejante a la del alumbrado público (columna 7), destacando el problema de que la descentralización sin los recursos financieros necesarios presiona sobre las administraciones municipales, y en términos de la provisión del servicio, disminuye la elegibilidad de la población sobre los servicios públicos. Por ello, una parte (aquí 50% de los municipios) optaron por el control, necesario para el desarrollo, y otro 50% por la centralización en el gobierno del estado, por el alto costo.

Finalmente la estrategia V, tal como ha sido expresada y se encuentra en el sub-juego, propone la descentralización desde el estado a los municipios, para una mayor eficacia y un mayor control sobre el desarrollo

de la educación (columna 5) y de la salud (columna 6). A este respecto, no sólo la educación a nivel básico, sino la superior, ya que la Universidad Autónoma de Tlaxcala a petición de los habitantes de la región sureste del estado, donde se encuentran 6 de los 16 municipios para los que se hace el estudio (Santa Apolonia Teacalco, San Juan Huactzinco, San Damián Texoloc, San Jerónimo Zacualpan, Santa Ana Nopalucan y San Lorenzo Axocomanitla), hace los estudios de factibilidad para un campus en Santa Apolonia Teacalco, municipio de nueva creación en 1995 y líder en el proceso de remunicipalización y autonomía.<sup>21</sup>

Hasta aquí se han anotado las principales relaciones de los servicios públicos con respecto a cada una de las estrategias. El total de las mismas puede observarse en los datos de la matriz 2.

Puede observarse que la teoría de los juegos aplicada al desarrollo municipal y en concreto al establecimiento de estrategias de centralización/descentralización de los servicios públicos es un valioso instrumento de toma de decisiones. ¿Quién? ¿Cuándo? ¿Qué? ¿Cuánto?, son preguntas fundamentales en la asignación de bienes, en este caso de bienes públicos como son los servicios públicos y las modalidades de su manejo. Pero más allá, los oponentes como jugadores del desarrollo, en este caso municipal, el juego y los sub-juegos que se llevan a cabo, el orden del juego, el estado de las cosas, las acciones, conjunto y perfil de las acciones, los valores de la información, la estrategia de cada jugador, el conjunto y perfil de estrategias, los pagos y resultados, los equilibrios desde el antes al después y la forma en que se asigna la propiedad, son todos ellos indispensables si se trata de alcanzar el desarrollo. En este trabajo todos ellos han sido dilucidados. La metodología es una aportación al campo de conocimiento social (que habrá de mejorarse por la aplicación a otros casos), y como en éste, además de los modelos diseñados para resolver los problemas se ofrezcan resultados.

Para el sub-juego número 2:

También con un ordenamiento matricial de los datos obtenidos (matriz 2) y una solución del sub-juego por el método *minimax*, podemos:

Maximizar (f) = las elecciones posibles por estrategia

$$\text{III} \\ \text{Maximizar } \sum_{i=1}^m C_i X_i \text{ de } 7, 6, 7, 7, 6, 4, 3, 2, 1, 1, 1, 2, 1, 3, 2, 10$$

como elecciones posibles de estrategias de la VIII a la IX de los diferentes servicios públicos.

$$\text{III} \\ \text{bajo la restricción de que } X_i \text{ los } 7, 6, \dots, 3, 10 \geq 0 \\ i = 1$$

Los puntos de esquina en un hiperplano para cada caso serán los diferentes valores o elecciones de servicios públicos por cada una de las estrategias, así:

$$\text{VIII: } (4, 4, 4, \dots, 0, 2, 4)$$

$$\text{IX: } (3, 2, 3, \dots, 3, 1, 6)$$

Los valores de la función objetivo serán para

$$\text{III} \\ f(\text{VIII}) = \sum_{i=1}^m C_i X_i$$

$$f(\text{VIII}) = (7 \times 4) + (7 \times 4) + (7 \times 4) + \dots + (7 \times 4) + \\ (6 \times 4) + (6 \times 4) + (6 \times 4) + \dots + (6 \times 4) + \\ (7 \times 4) + (7 \times 4) + (7 \times 4) + \dots + (7 \times 4) + \dots$$

y así sucesivamente hasta 12 (el número de columnas por servicios públicos para estas estrategias).

Los valores de la función objetivo serán para

$$\text{III} \\ f(\text{IX}) = \sum_{i=1}^m C_i X_i$$

$$f(\text{IX}) = (7 \times 3) + (7 \times 4) + (7 \times 4) + \dots + (7 \times 6) + \\ (6 \times 3) + (6 \times 4) + (6 \times 4) + \dots + (6 \times 6) + \\ (7 \times 3) + (7 \times 4) + (7 \times 4) + \dots + (7 \times 6) + \dots +$$

y así sucesivamente hasta 12; teniendo como resultados que  $f(\text{VIII}) = 2013$ ,  $F(\text{IX}) = 1708$ .

La mejor estrategia para este sub-juego es VIII que corresponde a los servicios públicos administrados descentralizadamente por el gobierno municipal de los nuevos municipios integrantes, que ofrecerían ventajas administrativas (eficacia) si son administrados centralizadamente por el gobierno estatal. Le sigue en importancia la estrategia IX, referida a los servicios públicos administrados centralizadamente por los gobiernos municipales, que mejorarían su eficacia si se administran centralizadamente por el gobierno estatal.

De acuerdo a la información de la matriz 4, corresponde a la estrategia VIII el servicio público de telefonía (columna 26). Aunque le siguen en ponderación los servicios públicos de agua potable (columna 1) y salud (columna 6) De acuerdo a la teoría de los juegos, éstas, como puede observarse, serían estrategias dominadas por los resultados de las estrategias correspondientes a la matriz 2. Sin embargo, son dominantes ciertas estrategias respecto a ciertos servicios públicos, como es el caso del servicio de telefonía, que en las estrategias de la matriz 1, no aparece siquiera.

También habría que tener en cuenta el peso específico de cada estrategia y su valor respecto a las otras estrategias. Al final del juego se anotará un resumen de ellas como estrategias dominantes y dominadas con valor propio y sin que sean excluyentes por la razón expuesta acerca de los pagos para servicios públicos específicos.

Si nos preguntamos qué tan lógico resulta que la telefonía manejada descentralizadamente por el municipio, deba ser administrada en forma centralizada para su mejoramiento por el nivel estatal, responde a la naturaleza de un servicio que expande las relaciones, y en ese sentido, requiere de un mayor umbral para su manejo.

Respecto a la estrategia IX, omitiendo los servicios públicos que corresponden a otras estrategias dominadas, sólo quedan como significativos (pues ni siquiera se encuentran en las otras estrategias), los de carreteras y vías de comunicación (columna 25) y los de teléfonos (columna 26), que obviamente se mejorarían, dado su umbral de operación (oferta y demanda, se diría en términos de la teoría de los lugares centrales del capítulo 1) que tienen estos servicios y que rebasan el ámbito municipal.

Vemos así que, como en el caso del sub-juego anterior, éste nos ha servido para conocer que si el desarrollo se modela como un juego, desde luego un juego formal de estrategia, podemos conocer tanto a los sujetos del juego, en este caso sociales y políticos, como al cuánto,

cuándo, por quiénes y para qué debe jugarse. Así también, qué estrategias de juego y acciones se realizarán y cuántos pagos se alcanzarán.

Para el sub-juego número 3:

También como en los casos anteriores, a partir de una matriz original de datos se resuelve el sub-juego por el método *minimax*:

Maximizando (f) = elecciones posibles por estrategia

$$\text{Maximizar los } \sum_{i=1}^m C_i X_i, \text{ de } 13, 1, 13, 6, 5, 6, 4, 3, 1, 1, 1, 1$$

como elecciones posibles de las estrategias XI, XII y XIII de los diferentes servicios públicos,

$$\text{bajo la restricción de que } X_i, \text{ de } 13, 1, \dots, 1, 1 \geq 0$$

Los puntos de esquina en un hiperplano semejante al descrito para los anteriores sub-juegos, serán para cada caso los diferentes valores o elecciones de servicios públicos por cada una de las estrategias; así:

$$\text{XI: } (5, 1, 5, \dots, 0, 0, 0)$$

$$\text{XII: } (4, 0, 4, \dots, 1, 0, 0)$$

$$\text{XIII: } (4, 0, 4, \dots, 0, 1, 1)$$

Los valores de la función objetivo serán para

$$f(X) = \sum_{i=1}^m C_i X_i =$$

$$f(X) = (13x_5) + (13x_1) + (13x_3) + \dots + (13x_1) + (1x_5) + (1x_1) + (1x_3) + \dots + (1x_1) + (13x_5) + (13x_1) + (13x_3) + \dots + (13x_1) + \dots +$$

y así sucesivamente hasta 12 (el número de columnas por servicios públicos para estas estrategias).

Los valores de la función objetivo para XII, serán:

$$f(XII) = \sum_{i=1}^m C_i X_i$$

$$f(XII) = (13x_4) + (13x_4) + (13x_2) + \dots + (13x_1) + (1x_4) + (1x_4) + (1x_2) + \dots + (1x_1) + (13x_4) + (13x_4) + (13x_2) + \dots + (13x_1) + \dots +$$

y así sucesivamente hasta 12. Los valores de la función objetivo para XIII, serán:

$$f(XIII) = \sum_{i=1}^m C_i X_i$$

$$f(XIII) = (13x_4) + (13x_4) + (13x_2) + \dots + (13x_1) + (1x_4) + (1x_4) + (1x_2) + \dots + (1x_1) + (13x_4) + (13x_4) + (13x_2) + \dots + (13x_1) + \dots +$$

y así sucesivamente hasta 12, teniendo como resultados que  $f(XI)=1210$ ;  $f(XII)=825$ , y  $f(XIII)=990$ , en que la mejor estrategia para este juego es la número XI.

En este sub-juego se trata de conocer cuánto han de participar las organizaciones privadas y sociales en el manejo descentralizado de los servicios públicos. Puede observarse en las matrices 5 y 6 que es un juego corto en términos del número de servicios públicos involucrados, y no sólo eso, sino en los servicios públicos en que coincide con las otras estrategias, aparecen aquí (matriz 6), como estrategias dominadas. Pero dadas las relaciones de lo que se llama la participación de la sociedad civil en los nuevos movimientos sociales, quedaría explicada en los términos como en que la sociedad civil debe participar en el esfuerzo del desarrollo, pero el Estado, y sus instituciones, quienes deben hacerse cargo de las relaciones políticas con la sociedad y sus componentes, los individuos y las personas, más cuando se trata de servicios públicos que por pacto constitucional, inclusive, debe proveerles; y superar así la noción acerca de que sea la sociedad la que se

provea de los servicios y los bienes públicos básicos, como sostienen algunas nuevas teorías del desarrollo como las que fueron expuestas en el capítulo 6.

Aparece aquí que la participación privada y social en el manejo de los servicios públicos, en orden a las estrategias, lo harán en orden sucesivo y de mayor a menor escala de la siguiente forma: las que mejoran la eficacia (XI); las que mejoran la equidad (XIII); y las que mejoran la eficiencia (XII). Respecto a que tipo de servicios públicos; en todas ellas, destacan los del agua potable y educación (columnas 1 y 5), más en eficacia e igual en eficiencia y equidad; y en que, además de confirmar ciertos usos, acota el grado, tipo, carga, costo y responsabilidad de los participantes.

Aunque las comparaciones entre sub-juegos, estrategias dentro de cada sub-juego y entre ellos y estrategias con el peso de cada servicio público tanto dentro del sub-juego como con los otros sub-juegos, pueden hacerse comparando las matrices de resultados 2, 4 y 6. Presentamos aquí un resumen de las estrategias y sus valores de beneficio para el total de estrategias como total del juego:

Estrategias	Beneficios por estrategia
II	9150
III	11163
V	4209
VI	4392
VII	4575
VIII	2013
IX	1708
XI	1210
XII	825
XIII	990

Aunque insistimos, las estrategias son dominantes y otras dominadas, pero no siempre corresponden al dominio de las casillas correspondientes a cada servicio público, como puede observarse en las matrices 2, 4 y 6. Combinaciones y permutaciones que en todo caso hará el lector interesado y que describir las aquí sólo estorbarían a una claridad que se ha elegido como parte del método adoptado.

<sup>1</sup> Ken Binmore, *Teoría de juegos*, McGraw Hill-Interamericana de España, Madrid, 1996, p. 581.

<sup>2</sup> Martin Shubik, *Economía política: un enfoque desde el punto de vista de la teoría del juego*, FCE, México, 1992, p. 579 Y en la p. 610 confirma y aclara: "El contexto de la economía es el sistema político, el de éste, la sociedad; y las fuerzas que impulsan a los políticos y a las élites sociales, controlan la conformación y la modificación de la estructura dentro de la cual tiene lugar la actividad económica".

<sup>3</sup> *Idem.*, p. 487. "Las características estructurales especiales de los bienes comunales se establecen en una estructura de la teoría del juego. Aquí el mercado competitivo y los sistemas de votación pueden aparecer como aspectos de un conjunto general de juegos cuyas propiedades más importantes dependen de la naturaleza de las amenazas ejercidas por los individuos, grupos de individuos y la sociedad en conjunto".

<sup>4</sup> *Idem.*, p. 490. Y en la 492, aunque escribe para una economía política, el autor matiza el papel de la economía: "El punto de vista adoptado aquí, es el de que la Gran Economía que intenta explicar la evolución de sociedades, clases, guerras, etcétera, sobretodo en términos económicos, sobrestima en gran medida la importancia de la economía en los asuntos humanos, además, si las fuerzas económicas fueran las principales determinantes de la evolución institucional, en el mejor de los casos el proceso es lento".

<sup>5</sup> *Idem.*, p. 493, y en la 494 confirma "El concepto que tiene el economista de la preferencia no cubre con facilidad los conceptos de valores, ideología, creencias o códigos morales".

<sup>6</sup> *Idem.*, pp. 537-538: "En general, los bienes públicos son proporcionados por procesos que agregan políticamente las decisiones individuales (...) o por grupos administrativos controlados en teoría, sino en la práctica, por partidos políticos que presumiblemente actúan como fiduciarios para el público como un todo". Finalmente: "la tendencia en el pensamiento económico ha sido hacia la formalización del conjunto de racionalidad limitada. Esta incluye limitaciones sobre las percepciones de la posibilidad de elegir y la formación de preferencias, sobre los cálculos y sobre la elección de rutinas de búsqueda" (p. 638).

<sup>7</sup> Sin embargo, tratándose de bienes públicos locales "el consumidor votante puede ser considerado como si eligiera la comunidad que mejor satisface su patrón de preferencias para bienes públicos (...) cuanto mayor sea el número de comunidades y mayor la variación entre ellas, más cercano estará el consu-

midor de darse cuenta de sus preferencias, y por lo tanto de revelarlas a la jurisdicción local" (véase Martin Shubik, *Op. Cit.*, p. 543).

<sup>8</sup> *Idem.*, p. 547.

<sup>9</sup> *Ibidem.*

<sup>10</sup> En este sentido, la racionalidad orientada a objetivos está más en la dirección de los hábitos y factores sociológicos que en el análisis y reflexión económica.

<sup>11</sup> Construcción de capacidades como formas de titularidades en una política económica de bienestar para el desarrollo.

<sup>12</sup> Martin Shubik, *op. Cit.*, p. 614: "Los individuos nacen en una sociedad que ya existe y son socializados en una u otra forma antes de convertirse en actores independientes. Así, incluso el más libre de los escenarios requiere, por integridad y consistencia lógicas, la especificación de reglas que describen el ambiente institucional y las limitaciones que la socialización impone sobre la conducta individual".

<sup>13</sup> *Idem.*, p. 623: "A favor de un modelo matemático está la precisión, la consistencia lógica y el potencial para el análisis. Contra él están los peligros causados por la simplificación prematura y la precisión aparente (...) El ejercicio de construir un juego que se pueda jugar, proporciona una forma de organizar la información, de estructurar y poner en duda el empirismo casual y de crear un punto intermedio entre la descripción verbal y las estructuras analíticas formales". No obstante, la propuesta exige que además de plantear correctamente el problema social de que se trata, para el caso, el del desarrollo, hay que saber deducir esa creencia del juego apropiado. Eso quiere decir que el análisis debe ser el correcto para proporcionar las conclusiones a partir del juego correcto.

<sup>14</sup> Martin Shubik, *Op. Cit.*, p. 588: "El resultado de Arrow fue una aplicación brillante de una metodología nueva y rigurosa a la ciencia política. Ha fundado virtualmente un enfoque moderno a ciertos problemas en la teoría de la elección del grupo. No obstante, en mi opinión, su mismo poder alejó la atención de las características de la elección sociopolítica y su contexto. El gobierno representativo con elección de fiduciarios es una característica principal de la elección social (y en la p. 618): "En vez de describir en un vacío, superficies óptimas de Pareto abstractas, sugerimos que la formalización se dirija al proceso. Así nuestro interés debe orientarse a quienes seleccionan políticas y programas, y a los individuos que votan para el nombramiento de los políticos que facilitan la ejecución de los programas".

<sup>15</sup> "Las reglas del juego tales como quién muere, cuándo, quién propone tal contrato, en cuáles variables se centra la competencia, cuáles son las leyes que proveen el marco para la transacciones, se asemejan a las expectativas del equi-



libro y son el producto de la experiencia de largo plazo de una sociedad de individuos limitadamente racionales que actúan *a posteriori*" (véase David M. Kreps, *Teoría de los juegos y modelación económica*, FCE, México, 1994, p. 183).

Las reglas del juego son principios guías de la inercia de las instituciones pero también, y de manera destacada, de búsqueda de instituciones más eficientes por su evolución o adaptación por cambios en el medio ambiente y aun por el rompimiento de los viejos factores de equilibrio y tal vez para el inicio de un periodo de desequilibrio. "Crear una constitución para proporcionar controles y balances entre las élites competidoras equivale a seleccionar las reglas de juego en la construcción de un sistema que se controle a sí mismo. La búsqueda es por una estabilidad circular. Desde el punto de vista estratégico o de la teoría del juego, por lo menos se busca un equilibrio no competitivo o cooperativo, con propiedades deseables" (véase Martin Shubik, *Op. Cit.*, p. 597. Y en la 596 habría precisado acerca de las reglas del juego que: "El hombre no es sólo un fabricante de herramientas sino también un animal que hace reglas").

<sup>16</sup> "Las posiciones de control en cualquier sociedad pertenecen a un grupo de élites que parecen perseguir fines que implican posición, poder, profesionalismo, autoestima, fama, popularidad y muchos otros objetivos, además de la riqueza y los bienes mundanos (...) Entonces los objetivos y poderes motivados sociológicamente pueden convertirse en una parte del proceso que da a las instituciones estructuras a largo plazo, aunque estén integradas por individuos que en su mayor parte muestren conducta a corto plazo" (véase Martin Shubik, *op. Cit.*, p. 642).

<sup>17</sup> El gobierno como jugador es un actor, un jugador fiduciario estratégico con los objetivos y metas de control político de la burocracia con sus propias motivaciones e interés.

<sup>18</sup> Las medidas políticas se usan para hacer más efectivas a las leyes.

<sup>19</sup> Los servicios públicos en conflicto son los que se tabulan en el cuadro 3 del capítulo 3.

<sup>20</sup> "Una estrategia pura asigna una acción específica a cada uno de los conjuntos de información de un jugador. En cada conjunto de información, tiene dos opciones (...).

"Una estrategia mixta  $p$  es un vector cuyas coordenadas corresponden a estrategias puras del juego. El uso por parte de un jugador de la estrategia mixta  $p$  la hace jugar su estrategia pura  $i$ -ésima con probabilidad  $p_i$ . (...)

Una estrategia de comportamiento, como una estrategia pura, dice qué hacer en cada uno de los conjuntos de información de un jugador. Pero en lugar de elegir una acción específica en cada conjunto de información, asigna

una *probabilidad* a cada una de las acciones disponibles. Nos podríamos imaginar a un jugador que usa una estrategia de comportamiento como si estuviera delegando sus decisiones a un ejército de agentes, uno para cada uno de los conjuntos de información del jugador (...). Cada agente actúa entonces *independientemente* de los demás. Decentralizando su proceso de toma de decisiones.

Un jugador que usa una estrategia de comportamiento retrasa su actividad aleatorizadora hasta el último momento (...). Esto contrasta marcadamente con lo que hace un jugador que usa una estrategia mixta. Este jugador realiza todos sus movimientos al azar antes de que el juego empiece. Esto determina una estrategia a la que el jugador se adhiere durante todo el juego (véase Ken Binmore, *op. Cit.*, p. 447).

<sup>21</sup> "Un equilibrio en un juego entre jugadores bayesiano-racionales debería ser definido no sólo en términos de lo que los jugadores hacen, como en un equilibrio sub-juego-perfecto, sino también en términos de lo que los jugadores creen.

*Lo que los jugadores hacen.* Esto lo describiremos, (...) por medio de un perfil estratégico  $s$  (...). *Lo que los jugadores creen* (cuando no está seguro del conjunto de información del nodo) asignará probabilidades subjetivas a cada uno de los nodos o las casillas en la forma de estrategia (...). Estas probabilidades representan las creencias del jugador. Estas quedan resumidas en un *perfil de creencias* (...) que asigna una medida de probabilidad (...) a cada conjunto de información (...).

Una evaluación, por tanto, es un perfil de estrategias de comportamiento junto con un perfil de creencias (...).

"Lo que las personas saben y creen condiciona enormemente la forma de tratarse entre sí." (véase Ken Binmore, *op. Cit.*, pp. 519 y 553).

<sup>22</sup> La forma extensiva o de árbol de un juego es más complicado que un juego de forma matricial que simplifica las cosas, incluso desde el punto de vista matemático. Ambos tienen sin embargo, sus ventajas y desventajas. La forma extensiva describe el juego en cada modo de decisión a partir de conjuntos de información y en que conocemos lo que el otro jugador conoce. En la forma extensiva podemos conocer el par de estrategias de los jugadores que resuelve el juego. En la forma estratégica se gana en simplicidad y se pierde en información, en la forma extensiva se gana en descripción pero se pierde en la excesiva complejidad matemática del juego. Aquí dado de que hemos supuesto que los juegos del desarrollo no son secuenciales sino de jugadas simultáneas, sólo excepcionalmente se usarán la forma extensiva con objeto de descripción de la teoría, que dé aplicación y modelación de la realidad para la que se usará la forma estratégica.

<sup>23</sup> Una condición de equilibrio de los servicios públicos a nivel de localidad es que la sustitución marginal entre un par de estrategias sobre el control de los servicios públicos sea igual a cero. Si bien este es un equilibrio parcial, para el caso es un equilibrio suficiente, ya que se trata de servicios públicos locales en que la oferta y la demanda coinciden, en forma general, con el tamaño del mercado. Sin embargo, no debe pasarse por alto que algunos servicios públicos como educación y salud, en que la oferta se concentra en un punto del espacio y la demanda se encuentra dispersa, constituyen áreas de mercado de Lösch, presentándose problemas de rango y umbral que hacen necesario constituir áreas espaciales de carácter institucional (convenios intermunicipales, regiones o agencias gubernamentales) con áreas de competencia mayores que los territorios municipales (véase Martin Shubik, *Op. Cit.*, p. 543, donde citando a Tiebout (Tiebout, C.M., 1956, "A pure theory of local expenditures", en *Journal of Political Economy* 64, pp. 416-424): "Conjeturó que, en contraste con la demanda de bienes públicos nacionales, en la que el ciudadano está atrapado a menos que emigre, para los bienes públicos locales "el consumidor-votante puede ser considerado como si eligiera la comunidad que mejor satisface su patrón de preferencias para bienes públicos". A continuación sugirió que cuanto mayor sea el número de comunidades y mayor la variación entre ellas, más cercano estará el consumidor de darse cuenta de sus preferencias, y por lo tanto de revelarlas a la jurisdicción local. Con lo que, a medida que se avance en el desarrollo por otras comunidades, mayores serán los servicios públicos que el ciudadano demandará al gobierno y a la administración.

<sup>24</sup> Ken Binmore, *op. Cit.*, pp. 4-5: "Por naturaleza a los seres humanos no se les da muy bien pensar sobre los problemas de las relaciones estratégicas. Nos inquietamos cuando hemos de enfrentarnos a razonamientos circulares. Sin embargo, los razonamientos circulares no pueden ser evitados al considerar cuestiones estratégicas (...) Dado que la teoría de juegos se basa necesariamente en esta clase de lógica retorcida, tal vez no sea sorprendente que abunde en sorpresas y paradojas".

<sup>25</sup> En todos los juegos estrictamente competitivos y de información perfecta sin jugadas al azar, el valor del juego de una estrategia pura es tan bueno como *v*. En juegos con jugadas de azar ninguno de los jugadores tendrá garantizado obtener nada. "Si la suerte está en contra del jugador, éste perderá por muy inteligentemente que juegue (...) Un par de estrategias puras, por tanto, sólo determina una lotería sobre los resultados finales" (véase Ken Binmore, *op. Cit.*, p. 76) y en ambos casos, aleatoriamente, son estos los resultados de los juegos del desarrollo.

Los juegos estrictamente competitivos con jugadores aleatorios pueden describirse como:

$$p \leq 1q \Leftrightarrow p \geq 2q;$$

y si son cooperativos:

$$p = q \Leftrightarrow q = p$$

<sup>26</sup> Amartya K. Sen, "Los bienes y la gente", *Comercio exterior*, vol. 33, núm. 12, México, diciembre de 1983, México, 1983, p. 113.

<sup>27</sup> De acuerdo a declaraciones periodísticas del rector de la Universidad Autónoma de Tlaxcala: "Podría abrirse un campo de la UAT en Teacalco: Grada. El proyecto en el corto plazo." *La Jornada de Oriente*, 25/IX/2000, p. 5.

CUADRO Matriz 1 1º Sub-juego. Matriz A, Vector fila e y Vector columna b de la frecuencia de elección por estrategia de manejo de los servicios públicos en los municipios integrantes de Tlaxcala en 1995.

Servicios públicos/ Estrategias y elecciones posibles por estrategias	1	2	3	4	5	6
II	14	4	-	1	4	4
III	4	6	2	2	3	3
V	1	-	-	1	11	8
VI	5	1	-	-	2	2
VII	5	1	-	1	3	2
Elecciones posibles (e)	29	12	2	5	23	19
Servicios públicos/ Estrategias y elecciones posibles por estrategias	7	8	9	10	11	12
II	2	3	1	-	4	3
III	4	-	2	2	7	7
V	2	-	-	-	-	-
VI	5	1	2	-	2	1
VII	2	-	2	-	2	3
Elecciones posibles (e)	15	4	7	2	15	14

392

Matriz 1 1º Sub-juego (conclusión). Matriz A, Vector fila e y Vector columna b de la frecuencia de elección por estrategia de manejo de los servicios públicos en los municipios integrantes de Tlaxcala en 1995.

Servicios públicos/ Estrategias y elecciones posibles por estrategias	13	14	15	16	17	18
II	1	1	1	1	1	2
III	2	-	3	-	3	2
V	-	-	-	-	-	-
VI	-	-	-	-	1	-
VII	1	-	-	-	2	-
Elecciones posibles (e)	4	1	4	1	7	4
Servicios públicos/ Estrategias y elecciones posibles por estrategias	19	20	21	24	Total de elecciones posibles (b)	
II	1	1	-	2	50	
III	2	3	2	2	61	
V	-	-	-	-	23	
VI	-	2	-	-	24	
VII	-	1	-	-	25	
Elecciones posibles (e)	3	7	2	4	183	

393

FUENTE: Cuadros 2-3 y 3-3 del Capítulo 3.

Matriz 2, 1er Sub-juego: Matriz terminal por el método Simplex, del valor de pagos por estrategia y servicios públicos correspondiente al sub-juego 1

Servicios públicos/ Estrategias y pagos por estrategia	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
II	406	48	-	5	92	76	30	12	7	-	60	42
III	116	72	4	10	69	57	60	-	14	4	105	98
V	29	-	-	5	253	152	30	-	-	-	-	-
VI	145	12	-	-	46	38	75	4	14	-	30	14
VII	145	12	-	5	69	38	30	-	14	-	30	42

FUENTE: Matriz 1

1: Agua potable, 2: Seguridad pública, 3: Vialidad, 4: Transporte, 5: Educación, 6: Salud, 7: Alumbrado público, 8: Drenaje,  
9: Recolección de basura, 10: Apertura de calles, 11: Registro civil, 12: Cobro de impuesto predial, 13: Licencias municipales,  
14: Servicios culturales, 15: Alcantarillado, 16: Fiestas patrias y patronales, 17: Obras públicas, 18: Servicios administrativos federales,  
19: Pozos de riego, 20: Ministerio público, 21: Apoyos y subsidios, 24: Comités municipales.

394

Matriz 2, 1er Sub-juego (conclusión), Matriz terminal por el método Simplex, del valor de pagos por estrategia y servicios públicos correspondiente al sub-juego 1

Servicios públicos/ Estrategias y pagos por estrategia	13	14	15	16	17	18	19	20	21	24
II	4	1	4	1	7	8	3	7	-	8
III	8	-	12	-	21	8	6	21	4	8
V	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
VI	-	-	-	-	7	-	-	14	-	-
VII	4	-	-	-	14	-	-	7	-	-

FUENTE: Matriz 1

1: Agua potable, 2: Seguridad pública, 3: Vialidad, 4: Transporte, 5: Educación, 6: Salud, 7: Alumbrado público, 8: Drenaje,  
9: Recolección de basura, 10: Apertura de calles, 11: Registro civil, 12: Cobro de impuesto predial, 13: Licencias municipales,  
14: Servicios culturales, 15: Alcantarillado, 16: Fiestas patrias y patronales, 17: Obras públicas, 18: Servicios administrativos federales,  
19: Pozos de riego, 20: Ministerio público, 21: Apoyos y subsidios, 24: Comités municipales.

395

Matriz 3. 2<sup>a</sup> Sub-juego. Matriz A, Vector fila e y Vector columna b de la frecuencia de elección por estrategia de manejo de los servicios públicos en los municipios integrantes de Tlaxcala de 1995.

Servicios públicos/ Estrategias y elecciones posibles por estrategias	1	2	5	6	7
VIII	4	4	4	4	4
IX	3	2	3	3	2
Elecciones posibles ©	7	6	7	7	6
Servicios públicos/ Estrategias y elecciones posibles por estrategias	9	10	11	12	15
VIII	-	2	-	1	-
IX	1	1	2	-	1
Elecciones posibles ©	1	3	2	1	1

396

Matriz 3. 2<sup>a</sup> Sub-juego. Matriz A, Vector fila e y Vector columna b de la frecuencia de elección por estrategia de manejo de los servicios públicos en los municipios integrantes de Tlaxcala de 1995.

Servicios públicos/ Estrategias y elecciones posibles por estrategias	17	18	19	20	25
VIII	1	2	1	-	2
IX	-	-	-	3	1
Elecciones posibles ©	1	2	1	3	3
Servicios públicos/ Estrategias y elecciones posibles por estrategias	20	Total de elecciones posibles (b)			
VIII	4	33			
IX	6	28			
Elecciones posibles ©	10	61			

397

FUENTE: Cuadros 2-3 y 3-3 del Capítulo 3.

Matriz 4, 2º Sub-juego. Matriz terminal por el método Simplex, del valor de pagos por estrategia y servicios públicos correspondientes al sub-juego 2

Servicios públicos/ Estrategias y pagos por estrategia	1	2	5	6	7	9	10	11
VIII	28	24	28	28	24	-	6	-
IX	21	12	21	21	12	1	3	4

398

Servicios públicos/ Estrategias y pagos por estrategia	12	15	17	18	19	20	25	26
VIII	1	-	1	4	1	-	6	40
IX	-	1	-	-	-	9	3	60

FUENTE: Matriz 2.

1: Agua potable, 2: Seguridad pública, 5: Educación, 6: Salud, 7: Alumbrado público, 9: Recolección de basura,

10: Apertura de calles, 11: Registro civil, 12: Cobro de impuestos predial, 15: Alcantarillado, 17: Obras públicas,

18: Servicios administrativos federales, 19: Pozos de riego, 20: Ministerio público, 25: Carreteras y vías de comunicación.

399

Matriz 5, 3º Sub-juego. Matriz A, Vector fila  $s_i$  y Vector columna  $b_j$  de la frecuencia de elección por estrategia de manejo de los servicios públicos en los municipios integrantes de Tlaxcala en 1995.

Servicios públicos/ Estrategias y elecciones posibles por estrategias	1	4	5	7	8	10	14
XI	5	1	5	2	3	2	2
XII	4	-	4	2	1	1	1
XIII	4	-	4	2	1	3	1
Elecciones posibles $\odot$	13	1	13	6	5	6	4

Servicios públicos/ Estrategias y elecciones posibles por estrategias	16	17	24	25	26	Total de elecciones posibles $\text{\textcircled{B}}$
XI	1	1	-	-	-	22
XII	1	-	1	-	-	15
XIII	1	-	-	1	1	18
Elecciones posibles $\odot$	3	1	1	1	1	55

Fuente: Cuadros 2 y 3 del Capítulo 3.

Matriz 6. Ser Sub-Juego. Matriz terminal por el método Simplex, del valor de pagos por estrategia y servicios públicos correspondiente al sub-juego 3.

	1	2	3	7	8	10	14	16	17	24	25	26
Servicios públicos/ Estrategias y pagos por estrategia												
XI	65	1	68	12	15	12	8	5	1	-	-	-
XII	52	-	52	12	5	6	4	3	-	1	-	-
XIII	52	-	52	12	5	18	4	5	-	-	-	1

Fuente: Matriz 3.

1. Agua potable; 4. Transporte; 5. Jardines; 6. Alumbrado público; 8. Drenaje; 10. Apertura de calles; 14. Servicios (buzardos, 16. Fiestas patrias y patronales, 17. Obras públicas; 24. Comités municipales; 25. Carreteras y vías de comunicación; 26. Telefonos.

### Evaluación de la experiencia de autonomía y descentralización en los municipios integrantes del estado de Tlaxcala constituidos en 1995

Del 6 de mayo al 3 de junio de 1999 se aplicó un cuestionario en todos y cada uno de los municipios que participaron en la experiencia de constitución de nuevos municipios (Los cuestionarios se aplicaron a tres presidentes municipales, un consejo municipal, once secretarios de los ayuntamientos, un síndico, una tesorera y un secretario auxiliar) El objetivo de la encuesta era evaluar a los primeros gobiernos municipales de los municipios constituidos en 1995 y cuyas autoridades tomaron posesión de sus cargos en mayo de 1996.

La evaluación tenía como finalidad conocer qué tan exitosa había sido la experiencia de remunicipalización, dadas las dificultades de tamaño de los nuevos municipios tanto en términos poblacionales, como de territorio, de falta de experiencia en la administración pública, de falta de *infraestructura* y equipo, de relativa insuficiencia económica, etcétera,<sup>1</sup> pero sobre todo, de la capacidad de los nuevos municipios para transformar los lazos políticos de dependencia del anterior esquema hacia lazos de compromiso social y de desarrollo municipal. Con el rompimiento de la estructura municipal precedente, también quedaba pendiente por evaluar cómo se construían los lazos con el gobierno del estado que en el proceso de remunicipalización, incluida la discusión de fondos sobre autonomía, habían estado sujetos a tensiones y habían modificado las complejas redes de relación del poder político incluyendo los cambios con el gobierno estatal, federal y municipal y los partidos políticos.<sup>2</sup>

Al mismo tiempo que se hacía esta evaluación sobre la experiencia estudiada, importaba mucho si la experiencia había sido exitosa pues el proyecto intenta ofrecerse como alternativa metodológica frente al modelo anterior de desarrollo regional, en donde el liderazgo en el desarrollo estuvo marcado por la participación del Estado en la economía (el modelo fondista keynesiano), a otro modelo en que el liderazgo posible se ha trasladado a la sociedad, en que predominan los procesos de descentralización y de autonomía con efectos adversos sobre la soberanía del Estado tradicional. Confirmar por la evaluación los éxitos de este nuevo esquema de mayor acción por la sociedad hacia el desarrollo, aun en la pequeña escala en que se ha estudiado, permitirá cierto optimismo en el avance para el mejoramiento del nivel de vida de sectores importantes de la sociedad, en que el Estado sea capaz de reformarse para dar ajuste a las reformas económicas del liberalismo, imponiendo a ellas la flexibilidad que exigen las condiciones particulares de desarrollo. Este caso es el de una región del país que transita rápidamente de la tradición a la modernidad.

Es posible suponer que en Tlaxcala, con la constitución de los nuevos municipios se dio una sinergia entre la sociedad y el Estado. Esta sinergia fue el resultado de un compromiso social y gubernamental compartido para enfrentar los cambios que impuso una nueva realidad: la de que, a falta de capacidad del gobierno para transformar las relaciones de clientela y corporativismo, la sociedad, en una mayor democracia política y económica, en su capacidad de transformar las instituciones incorporándose al gobierno puede ajustarse a los cambios impuestos por la nueva realidad.

*Eficiencia, eficacia y equidad de los servicios públicos  
en los municipios de nueva creación en 1995*

En el Cuadro 1-8 aparecen las respuestas de la administración municipal, sucesora de las primeras autoridades de los municipios constituidos en 1995, en el sentido del cumplimiento o no, de los objetivos de mejoramiento en la prestación de los servicios públicos, en términos de eficiencia, eficacia y equidad, bajo las nuevas condiciones del municipio constituido (constituyente lo designa la Constitución Política del Estado de Tlaxcala). Como puede observarse, para todos los municipios, la administración anterior, primera del nuevo municipio, mejoró la prestación de servicios públicos en términos de eficiencia. Entre las características que

destacan de este mejoramiento, además de las cuantitativas son las de mejoramiento en términos de calidad: de campos deportivos a unidades y centros deportivos, por ejemplo, con mayor infraestructura y organización; porque se manejan directamente los recursos financieros, se han reducido los costos, y porque la relación usuario, colectividad y administración es directa y permite mayor atención, rapidez y planeación.

En términos de la mejor administración de los servicios públicos (eficacia), estos han mejorado en 14 de los 16 municipios. Por la excepción que representan, mencionamos primero a los municipios que no la tuvieron: los de San Juan Huactzinco y San Lucas Tecopilco, en los cuales no se cumplieron los mejoramientos esperados por la población, y los objetivos políticos para los que se constituyeron en la forma de autogobierno que representó la remunicipalización. Para el primero de los municipios mencionados, la razón de esta falta de mejoramiento de los servicios fue que se omitió promover por el presidente municipal y su grupo la participación ciudadana y se centralizaron las decisiones, como en el esquema de pertenencia al anterior municipio, contra la cual se constituyeron en nuevos municipios. En el segundo de los municipios, los habitantes tuvieron problemas dadas las fallas de la administración anterior. La Sedesol en el estado y la Secodam federal sometieron a investigación el ejercicio de los recursos federales y ciertamente como evaluó la administración municipal posterior, menudearon las irregularidades.

Excepto estos dos municipios, los otros 14 afirmaron que la primera administración había contribuido a la eficacia en el mejoramiento de los servicios públicos. Algunos comentarios acerca de las razones de ese mejoramiento fueron la cercanía de la administración con los requerimientos de los servicios por los usuarios, antes alejados en la cabecera municipal, porque la administración resulta de situaciones directas entre la autoridad y la población, porque se dispone de recursos completos y administrados de forma directa, lo cual permite planificar, programar y elaborar los expedientes técnicos por obra y servicios; porque se generan los recursos y éstos se distribuyen mejor en su función ya que se administra en relación a recursos y metas; porque permitió el aprendizaje en administración pública, porque las relaciones se dan directamente entre el gobierno municipal y el gobierno del estado y federal; por mayor racionalidad entre el monto de los recursos y las necesidades de gasto de inversión bajo condiciones de crisis; y finalmente, porque en la administración de los recur-



ses, la planeación estratégica involucra a los ciudadanos en las tareas del quehacer público para el desarrollo.

El general, excepto el caso del municipio de Benito Juárez, se mejoró la equidad con que se prestaban los servicios públicos antes de la constitución como nuevos municipios. No obstante se presentaron deficiencias. La causa atribuida fue que el presidente municipal anterior decidía autocráticamente sobre qué hacer, cuándo, dónde y para quién, defraudando a los grupos y personas que habían puesto sus esperanzas en el cambio para su mejoramiento.

Los otros municipios tienen como causas del mejoramiento en la prestación de servicios, desde el punto de vista de la equidad: a la que se propuso como reivindicación de la constitución municipal en la cual los servicios no sólo llegarán a algunos sino a todos de manera equilibrada; por disponer de mayores recursos externos y ampliación de los internos y con ello de una mayor cantidad de unidades del servicio para la comunidad; porque se proporcionan a quienes y donde son más urgentes de acuerdo a las necesidades de la gente; porque se toma en cuenta a la ciudadanía y se descentralizan las decisiones; porque se fija en las personas como vecinos integrantes de la comunidad, incluyendo en el cobro de los servicios públicos, su capacidad de pago; porque se aplican los recursos en consenso con los representantes de las comunidades y en acuerdo con la participación de la población. Pero en todo caso, el beneficio a la ciudadanía fue congruente con la participación de los ciudadanos.

Es posible afirmar que a pesar de las reservas iniciales a la capacidad de los municipios a gobernarse a sí mismos, éstos han sabido hacerlo rompiendo con viejos moldes, que si bien resultaban adecuados para un ejercicio del poder centralizado, ahora, en los procesos de globalización y descentralización, se muestran no sólo inadecuados, sino altamente costosos por lo que generan nuevas formas de relación y organización tanto sociales como políticas. Los mantenimientos de los funcionamiento de los servicios públicos y su mejoramiento, cuando menos en los municipios estudiados, nos muestran una vía del desarrollo, que ha superado las dificultades inmediatas. Las mediatas, de cambios en la estructura del poder, sólo podrán derivar de reformas al Estado que, para evitar la confrontación con la sociedad, por su retiro de la función de gobierno, la transforme y la asuma con la sociedad misma y en el sentido de los intereses de ésta.<sup>1</sup>

En el cuadro 2-8 aparecen los datos de la encuesta en que se preguntó por la eficiencia, eficacia y equidad en la prestación de ciertos servicios públicos, pues no todos tienen la misma importancia para todos los municipios. Los que resultaron más importantes fueron los del agua potable, drenaje y alcantarillado, seguridad pública, pavimentación de calles y banquetas, limpia pública, y alumbrado público.

En todos los municipios del estado excepto en San Juan Huacitrán, San Francisco Tetlahuocan y San Lucas Tecopilco, mejoraron con la remunicipalización los estándares de eficiencia, eficacia y equidad en el servicio de agua potable. En San Juan Huacitrán no fue posible obtener una explicación de ello, en San Francisco Tetlahuocan, propiamente el presidente municipal no contestó argumentando que eso correspondía al comité que administraba el servicio, pero que en todo caso, la experiencia de remunicipalización había resultado buena, ya que antes de ello el único servicio era el de agua potable. Para San Lucas Tecopilco la falta de eficiencia y eficacia en este servicio público se explicaba por los rezagos de hasta 30 años y por falta de pago por los usuarios.

En los casos de los restantes 13 municipios, algunas explicaciones sobre su mejora en eficiencia, eficacia y equidad (en San Lucas Tecopilco en 25, 25-30 y 70% respectivamente, desde que son municipios), fueron su administración descentralizada por un comité, tal como fue el caso de Benito Juárez.

Respecto al drenaje y alcantarillado, excepto los municipios de Benito Juárez, donde se estancó la eficacia, en Santa Cruz Quilehela donde no mejoraron las condiciones de equidad, en San Lorenzo Axocomanitla donde su mayor eficiencia y eficacia se dieron, y en Santa Catarina Ayometla donde falló la eficacia, en todos los otros, de acuerdo al criterio de los encuestados, hubo un buen rendimiento en la prestación de los servicios públicos como resultado de la formación de los nuevos municipios.

Es posible que la falta de eficacia de los municipios que tuvieron fallas en ella, se deba a la falta de capacidades administrativas, sobre todo en servicios públicos donde no tenían una experiencia previa.

En el caso de la seguridad pública, todos los municipios respondieron que no había mejorado la eficacia, excepto Benito Juárez y Lázaro Cárdenas donde este servicio no fue eficaz, quizá por la distancia, ya que el servicio es manejado por el gobierno estatal y coincide con que los municipios se encuentran al extremo poniente y oriente del estado,

y el de Santa Catarina Ayometla para quienes el servicio no fue ni eficiente ni equitativo, quizá porque era un servicio manejado por el gobierno estatal de un partido (PRI), diferente al de un municipio en manos de otro partido (PRD), y que por causa de ello se hayan vivido situaciones de conflicto con impacto en la disponibilidad de los servicios públicos. Las reformas al artículo 115 Constitucional y las obligadas a la ley municipal correspondiente, seguramente harán más llana la prestación de este servicio cuya naturaleza descentralizada se reconoce en la Constitución General de la República. Para los otros municipios, el nuevo statu político fue una base para el mejoramiento en la prestación de este servicio.

En pavimentación de calles y banquetas, excepto San Lorenzo Axocomanitla, que tuvo fallas en la eficiencia del servicio y Santa Catarina Ayometla, en su eficacia, en los restantes diez municipios (cuatro municipios no contestaron) se mejoró la prestación de los servicios. Los casos de los municipios con fallas en la prestación de este servicio podrían explicarse, para el de Santa Catarina Ayometla, en la diferencia entre los grupos de poder por su pertenencia a diferentes partidos políticos, y en el de San Lorenzo Axocomanitla, por falta de capacidad en los procesos de obtención de recursos entre el gobierno estatal y municipal.

En limpia pública, un servicio administrado centralizadamente por los ayuntamientos, de los diez cuestionarios a los que se dio respuesta en este tema, sólo en Santa Catarina Ayometla fue calificado como ineficiente, ineficaz e inequitativo; evaluación que aunque procede de un gobierno del mismo partido político, es de un diferente grupo político, ahora en el poder municipal. En San Lorenzo Axocomanitla se evaluó como ineficaz la prestación de este servicio por la administración municipal anterior.

Finalmente, en lo que hace al alumbrado público, con la reserva del caso, San Lorenzo Axocomanitla evaluó en eficacia y equidad una prestación del servicio peor ahora que antes de la constitución municipal, quizá por la falta de recursos y el pago del fluido eléctrico a la CFE (lo mismo se observa para Benito Juárez y Santa Catarina Ayometla, y que se explican por una lucha de recursos financieros para el pago de este servicio). En Zacatlán la relación negativa de la prestación de servicios se dio en términos de eficiencia, quizá explicada por una falta de capacidad en la generación de recursos para el pago de los servicios. En los restantes seis municipios mejoró el servicio en todos sus parámetros de evaluación.

Algunos servicios públicos fueron prestados a la población por sí misma, aunque como gobierno, por el fenómeno de autonomía y remunicipalización. Después de décadas de rezagos se llevó a cabo la pavimentación de la carretera de San Francisco Tetlahuacán a La Magdalena Tlalteiulco; el mejoramiento de los pozos de riego en Lázaro Cárdenas, San Damián Texoloc y Santa Ana Nopalucan; el mejoramiento del empleo en Ayometla y el transporte en Santa Isabel Xiloxcoxtla.

En todo caso, los éxitos fueron considerados en la evaluación del comportamiento económico, administrativo y social como un resultado del consenso entre el gobierno y la sociedad, y los fracasos, por la falta de construcción de tales consensos.

*Desempeño de los gobiernos municipal, del estado y de las organizaciones privadas y sociales en la gestión y administración de los servicios públicos en los municipios constituidos en 1995*

Se investigó acerca del desempeño del gobierno municipal, del gobierno del estado y de las organizaciones privadas y sociales en la gestión y administración de los servicios públicos en los municipios constituidos. Las respuestas aparecen en el cuadro 3-8.

Respecto al desempeño del gobierno municipal anterior, al que se hace la evaluación, cumplió en 25% (cuatro municipios) de manera adecuada (bien); 6% (un municipio) mal y restante 69% (once municipios) regular.

En este mismo orden de ideas, el gobierno del estado cumplió satisfactoriamente (bien) en 50% de los municipios; en 6% mal y en 44% regular.

Las organizaciones privadas y sociales tuvieron un desempeño satisfactorio (bueno) en seis municipios y en 37% de ellos; malo en tres municipios (19%) y regular en siete (44%).

Del ordenamiento de los datos del cuadro 3 podría derivarse un patrón de asociación de desempeños (bueno, malo y regular) que en la primera experiencia de administración municipal de los servicios públicos por los gobiernos municipal y estatal, y por las organizaciones privadas y sociales, podría constituir un modelo para la centralización/descentralización de los servicios públicos asociada a formas de control en forma directa para tales servicios. El patrón a que me refiero es, que bajo esta experiencia se observó un comportamiento regular del gobierno municipal asociado a un buen comportamiento de gobierno

del estado y a un buen y regular comportamiento de las organizaciones privadas y sociales.

Si sólo relacionamos estas variables conectándolas, como aparecen en el caso empírico, podríamos decir que el bueno y regular comportamiento de las organizaciones privadas y sociales se asocia también a una descentralización de funciones desde el gobierno municipal. De la misma forma, el comportamiento regular del municipio resulta de una descentralización de funciones desde el gobierno estatal, o cuando menos de una mayor relación del gobierno del estado con los gobiernos de los municipios constituidos, lo que podría explicar que éstos hayan optado en su constitución como tales por un cambio jurídico y político, pero también social y económico de su *status*, y resultado de ello, del mejoramiento de su capacidad de negociación. Si esto fuera así, podríamos decir cuando menos hipotéticamente que más descentralización de decisiones y recursos desde los gobiernos estatales en forma directa, e indirecta del gobierno federal, hacen más eficaces el desempeño municipal y a la participación de las organizaciones privadas y sociales en el desarrollo socioeconómico regional. Esto se confirmaría por las explicaciones del por qué los diferentes tipos de entidades tuvieron tal desempeño. Las respuestas pueden consultarse en el cuadro que se comenta, pero en general, puede afirmarse que el comportamiento de los gobiernos municipales resulta de una apertura o no de responsabilidades hacia las organizaciones privadas y sociales y en menor medida, por una buena relación de los nuevos municipios en términos de eficiencia y eficacia con el gobierno estatal.

*Problemas de liderazgo y oposición de grupos políticos  
en el desempeño municipal en el periodo 1996-1998* 1

En el cuadro 4-8 se anota la información correspondiente a si los gobiernos municipales precedentes a los que se realizó la evaluación cumplieron sus objetivos de constitución como nuevos municipios y si en ello enfrentaron problemas de liderazgo tanto de grupos desde dentro como fuera de los nuevos municipios.

Es significativo que en trece de los 16 municipios (81%) se haya cumplido ese objetivo, a pesar de los problemas de liderazgo en diez municipios y 60% de ellos. Derivando de una oposición al interior del municipio (ocho municipios y 50%) y de una oposición desde fuera de los municipi-

pios (cuatro municipios y 25%). Esto querría decir que a pesar de los problemas, sobre todo internos de los municipios, el consenso entre el Estado y la sociedad permitió gobernar, administrar los recursos, resolver los conflictos de intereses y fue posible para ellos, en su expresión: *salir adelante*, a pesar de los problemas, lo que nos permite afirmar que esta experiencia de remunicipalización, con visos de autonomía, fue exitosa.

Además de las respuestas del cuadro 4-8, en entrevistas con los agentes sociales y políticos de los municipios, se pudo ampliar la información para una explicación de su respuestas.

Acercas del cumplimiento de los objetivos propuestos por la constitución como nuevos municipios, la mayoría de las respuestas fueron que éstos se cumplieron, y se hicieron a pesar de la falta de experiencia en la administración, e incluso con fallas en la probidad en el manejo de recursos (el de San Lucas Tecopilco que fue denunciado por parte de la administración municipal del segundo periodo), de la falta de tiempo y recursos, la falta de compromisos de la gente, la falta de infraestructura y de madurez política de los líderes, la falta de cumplimiento a las expectativas de mejoramiento de la población, la falta en el cabal aprovechamiento de los recursos de por sí escasos e insuficientes y la falta de tiempo para que el proyecto de autonomía derivado del nuevo *status* municipal se cumpla.

Los problemas de liderazgo se manifestaron por divisiones internas de la población, divisiones entre partidos políticos y oposición de los grupos dentro de los partidos políticos a nivel municipal, por una distribución inequitativa de recursos en obras y servicios, falta de credibilidad, falta de responsabilidad en el cumplimiento de los compromisos, bloqueó entre grupos, falta de consenso y acuerdos políticos del grupo en el poder, búsqueda de beneficios personales y disputas por el liderazgo, protagonismo de los líderes, falta de capacidad de gestión y de relación con el gobierno estatal y federal y falta de capacidad administrativa.

En cuanto a la oposición de grupos en el interior y en el exterior del municipio que bloquearon la actuación de la administración municipal que se inauguraba en los nuevos municipios, los problemas internos fueron por la falta de capacidad del grupo gobernante para lograr acuerdos y consensos y el desgaste político consiguiente, oposición de otras comunidades del municipio a las decisiones de la administración en la nueva cabecera municipal, conflictos entre partidos

políticos y dentro de los partidos, presiones de grupos para beneficiarse con obras y servicios, y concesión ilegítima de cargos administrativos.

Como puede verse en el cuadro 4-8, pocos fueron los municipios (cuatro) que tuvieron oposición al liderazgo desde el exterior del municipio para cumplir con los objetivos de la remunicipalización. La oposición fundamental vino del gobierno del estado y del PRI, que se opuso fuertemente, sobre todo al liderazgo municipal, a construir un nuevo mapa político del estado. Donde esta oposición se dejó sentir de manera más fuerte fue en Santa Apolonia Teacalco, Santa Catarina Ayometla y Santa Cruz Quilehtla. En San Lucas Tecopilco, la oposición fue el resultado de que algunas localidades se comportaron como si fueran ajenas al nuevo municipio, como fue el caso de Xaltocan y Las Mesas.

#### *Relaciones con los municipios limítrofes y perspectivas de cooperación regional*

Se evaluó también en esta experiencia de constitución de nuevos municipios, la relación que guardan tanto con los anteriores municipios a que pertenecían como con los otros municipios limítrofes (cuadro 5-8), ya que gran parte de la eficiencia de las administraciones y de sus efectos para la población se derivan de factores externos al municipio e interiores a relaciones de tipo regional. Sin excepción, todos los municipios afirmaron tener buenas relaciones con sus vecinos, los esfuerzos para alcanzar esta relación se detallan en el último cuadro mencionado, pero en general se destaca una coordinación para prestar los servicios públicos que rebasan el ámbito municipal, como el de transporte, la vialidad, las comunicaciones, el tratamiento de desechos líquidos para evitar la contaminación por aguas negras entre vecinos y la seguridad pública. Los mecanismos propuestos que se destacan de la información que se presenta, son el diálogo, la firma de convenios, la gestoría y una amplia participación de la población en estas tareas.

Destaca, y ya había sido detectado en el primer cuestionario acerca de este proyecto que se presenta en el capítulo 3, la coordinación intermunicipal que incluye a la noción de región para satisfacer a aquellos servicios que rebasan el ámbito municipal; también en aquella parte, de la que ésta es complementaria, destacan las formas y mecanismos institucionales para la gobernabilidad, que necesariamente tienen que incluir a la población, en tanto que ambas, sociedad y go-

bierno, persiguen objetivos y metas semejantes. Esto lleva a la gobernabilidad incluso más allá, a una gubernamentalidad de la política que incluye la autonomía y que supera con mucho el reduccionismo y pobreza política de los esquemas performativos de la re-ingeniería administrativa.

Como parte última de esta evaluación, citamos aquí la visión del proceso de constitución municipal que podría ser definido como imaginario colectivo de la construcción comunitaria. Aunque los partidos políticos le dan cause a la lucha política, hacia dentro, la oposición está dada entre grupos políticos. En este contexto de comportamiento social, resulta muy importante conocer las motivaciones, expectativas, deseos y preferencias tanto individuales como de los mecanismos colectivos para enfrentar las oportunidades de la gente para participar en las decisiones del desarrollo. En la experiencia que se documenta, el diálogo y el consenso le dan sentido a las relaciones sociales y políticas y pertinencia a las decisiones que les afectan, en este caso a las del manejo de los servicios públicos. El diálogo y el consenso sirvieron a los nuevos municipios para negociar estratégicamente tanto con el gobierno como con la sociedad.

Aunque no es el tema de este proyecto es posible observar que los partidos políticos deciden a nivel nacional pero que a nivel municipal las organizaciones intermedias, y en general los individuos, son los agentes sociales del cambio. Fue la sociedad<sup>4</sup> quién en el proceso de constitución de municipios, aumentó su participación política y abrió los caminos de la alternancia de partidos en el gobierno municipal, llegando incluso a construir condiciones para gobiernos regionales con los mismos partidos; esto se dio por ejemplo con el Partido del Trabajo en los municipios limítrofes de Santa Apolonia Teacalco, Nativitas y Tepetitla de Lardizábal. Y también a la confirmación de los mismos partidos en los gobiernos municipales, tal es el caso del PRD en Santa Catarina Ayometla.

En San Francisco Tetlahnocan, la recuperación de símbolos forma parte de este imaginario colectivo e histórico.<sup>5</sup> En este municipio se remodeló como casa de gobierno a la antigua casa de los *Tiascas*, de los *Tlatoanis* y gobernantes para fortalecer la identidad colectiva, formando parte de los significados de este municipio y hacia los demás.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> El tamaño de los municipios, sus límites y su número, derivan de las formas de ejercicio del poder en el territorio y de su división para su control. Es en ese sentido en que deben entenderse las oposiciones o el bloqueo, para que éstos se constituyan, las restricciones o reglamentación para el cambio hacia nuevos municipios o la integración de ellos e incorporación a un municipio en particular de localidades o de municipios constituidos. Así por ejemplo, en el estado de Puebla en 1961, se incorporaron al municipio de este mismo nombre, por efecto de un centralismo sin cotos, cuatro municipios más, que vieron así canceladas sus oportunidades de desarrollo. En Tlaxcala, en la constitución local y en la ley reglamentaria, existen 24 requisitos para el acceso de localidades al *status* municipal. Las argumentaciones se orientan en el sentido de que el tamaño económico, territorial, de capacidad administrativa, demográfico, etc., sean las condiciones de la vida municipal, exigiendo la autosuficiencia a todas luces desproporcionada para la acción municipal autónoma. Pero frente a estas argumentaciones, podría revisarse la situación política de Francia a este respecto: "De 37 000 municipios que existen en Francia, 32 000 son pueblos de menos de 2 000 habitantes, y entre estos, un total de 22 000 tiene menos de 500. En el otro extremo, las ciudades principales, como París, Lyon y Marsella (cada una de ellas supera el millón de habitantes) también son municipios y se administran a través de las mismas instituciones que un pueblo pequeño (y es que en opinión de los franceses, fusionar un municipio equivale a borrarlo del mapa, significa eliminarlo como entidad específica (...)) considerando que un ayuntamiento, una escuela u oficina de correos pertenecen tanto a la vida comunitaria como un carnicero o un panadero." (véase Jean Christian Cady, "Las corporaciones locales", en *Introducción a la administración francesa*, Institute International d'Administration Publique, Paris, 1999, pp. 135-136.) La situación de España es semejante y los condicionamientos que la legislación mexicana establece, no son sino el estilo de una política centralista y rapaz.

<sup>2</sup> El proceso de remunicipalización sirvió de base a cambios en la filiación de la población a los partidos políticos y grupos de poder. Es posible entender a los cambios territoriales como efectos de presiones de grupos que se separaban del partido oficial en 1995, que junto a otras presiones en la red de relaciones del PRI-GOBIERNO, hayan contribuido a la alternancia política en la gubernatura del estado, pues cuando menos la remunicipalización hizo fuerte el PT y al PRD que dispusieron de esta forma de bases territoriales como una

base social para la elección del gobierno alancista del gobernador Alfonso Sánchez Anaya.

<sup>3</sup> Frente a la reforma del Estado que se agota en la liberalización y que se asume como un retiro de la política y su sustitución por la economía y el mercado, la sociedad presiona hacia otro tipo de reforma, agregando a los factores externos de la crisis del Estado por la globalización liberalizadora, los propios internos, del que forma parte la remunicipalización, tanto la que se ha llevado a cabo en Tlaxcala como en otras entidades del país, pero también se manifiesta como la reivindicación territorial de autonomía, nuevamente en Tlaxcala, en donde catorce localidades más han solicitado al Congreso del Estado, después de 1995, su acceso al *status* municipal. En Chiapas, donde a la espira municipalización del gobernador Albores Guillén se impondrá la reforma constitucional a partir de los Acuerdos de la Cocopa; en el Estado de México, en Oaxaca, etcétera, que habrán de ser tomadas en cuenta para construir la modernidad política del país.

<sup>4</sup> Para Cornelius Castoriadis (véase Enrique Hüls Piccone, *Diálogos con Cornelius Castoriadis*, UNAM-FFL, México, 1993, pp. 16-17) el imaginario radical (el imaginario colectivo de Bourdieu) es como creación social histórica lo que instituye la sociedad y vida humana.

<sup>5</sup> Enrique Hüls Piccone, *Diálogos con Cornelius Castoriadis*, pp. 16-17.

<sup>6</sup> Aunque esto fue hecho por el 2º ayuntamiento del municipio (PRI) en oposición al primer ayuntamiento (PAN) como parte de la recuperación de significados para construir la vida social comunitaria. En este municipio se dice que se administra en "casa de cristal" y el pueblo "conoce bien a sus gobernantes."

CUADRO 1-8 Cumplimiento de los objetivos de mejoramiento en la prestación de los servicios públicos por los parámetros de eficiencia, eficacia y equidad en los municipios del Estado de Tlaxcala constituidos en 1995

Parámetros	Eficiencia	Eficacia	Equidad
	(más económicos)	(mejor administrados)	(con mayor justicia)
<b>MUNICIPIOS</b>			
San José Teacalco	SÍ	SÍ	SÍ
Emiliano Zapata	SÍ	SÍ	SÍ
Benito Juárez	SÍ	SÍ	NO
Lázaro Cárdenas	SÍ	SÍ	SÍ
Santa Cruz Quilehita	SÍ	SÍ	SÍ
San Lorenzo Axocomanitla	SÍ	SÍ	SÍ
San Juan Huactzinco	SÍ	NO	SÍ
Santa Apolonia Teacalco	SÍ	SÍ	SÍ
Santa Isabel Xiloxcoxtla	SÍ	SÍ	SÍ
Santa Catarina Ayometla	SÍ	SÍ	SÍ
San Francisco Tetlahuocan	SÍ	SÍ	SÍ
La Magdalena Tlaltelulco	SÍ	SÍ	SÍ
San Lucas Tecopilco	SÍ	NO	SÍ
Zacualpan	SÍ	SÍ	SÍ
San Damián Texoloc	SÍ	SÍ	SÍ
Santa Ana Nopalucan	SÍ	SÍ	SÍ

FUENTE: Investigación directa.

CUADRO 2-8 Eficiencia 1), eficacia 2) y equidad 3) en el funcionamiento de los servicios públicos en los municipios del estado de Tlaxcala constituidos en 1995

Tipo de servicios	Agua Potable			Drenaje y Alcantarillado			Seguridad Pública		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3
<b>MUNICIPIO</b>									
San José Teacalco	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Emiliano Zapata	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Benito Juárez	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ	NO	SÍ
Lázaro Cárdenas	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO	SÍ
Santa Cruz Quilehita	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ
San Lorenzo Axocomanitla	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
San Juan Huactzinco	NO	NO	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Santa Apolonia Teacalco	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Santa Isabel Xiloxcoxtla	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Santa Catarina Ayometla	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO	SÍ	NO	SÍ	NO
San Francisco Tetlahuocan	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
La Magdalena Tlaltelulco	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
San Lucas Tecopilco	NO	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Zacualpan	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
San Damián Texoloc	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Santa Ana Nopalucan	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ

FUENTE: Investigación directa.

CUADRO 2-8 (continuación). Eficiencia 1), eficacia 2) y equidad 3) en el funcionamiento de los servicios públicos en los municipios del estado de Tlaxcala constituidos en 1995

Tipo de servicios	Pavimentación de Calles y Banquetas			Limpia Pública			Almuerzo Público		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3
MUNICIPIOS									
San José Teacalco							SI	SI	SI
Emiliano Zapata	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Benito Juárez							SI	NO	SI
Lázaro Cárdenas	SI	SI	SI				SI	SI	SI
Santa Cruz Quilehtla	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
San Lorenzo Axocomanitla	NO	SI	SI	SI	NO	SI	SI	NO	NO
San Juan Huactzinco	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Santa Apolonia Teacalco	SI	SI	SI	SI	SI	SI			
Santa Isabel Xiloxcoatl	SI	SI	SI						
Santa Catarina Ayometla	SI	NO	SI	NO	NO	NO	SI	NO	SI
San Francisco Tetlahuocan				SI	SI	SI			
La Magdalena Tlaltelulco	SI	SI	SI						
San Lucas Tecopilco				SI	SI	SI	SI	SI	SI
Zacuilpan	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI
San Damián Texoloc	SI	SI	SI	SI	SI	SI			
Santa Ana Nopalucan	SI	SI	SI						

416

CUADRO 2-8 (continuación). Eficiencia 1), eficacia 2) y equidad 3) en el funcionamiento de los servicios públicos en los municipios del estado de Tlaxcala constituidos en 1995

Tipo de servicios	Administración de Públicas			Salud			Bosques de Riego		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3
MUNICIPIOS									
San José Teacalco									
Emiliano Zapata	NO	NO	NO						
Benito Juárez									
Lázaro Cárdenas				SI	SI	SI	SI	SI	SI
Santa Cruz Quilehtla									
San Lorenzo Axocomanitla				NO	SI	SI			
San Juan Huactzinco									
Santa Apolonia Teacalco									
Santa Isabel Xiloxcoatl									
Santa Catarina Ayometla									
San Francisco Tetlahuocan									
La Magdalena Tlaltelulco									
San Lucas Tecopilco									
Zacuilpan									
San Damián Texoloc							SI	SI	SI
Santa Ana Nopalucan				SI	SI	SI	SI	SI	SI

417

CUADRO 2-8 (continuación). Eficiencia 1), eficacia 2) y equidad 3) en el funcionamiento de los servicios públicos en los municipios del estado de Tlaxcala constituidos en 1995

Tipo de servicios	Parques y Jardines			Transporte			Empleo y Trabajo		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3
MUNICIPIOS									
San José Teacalco									
Emiliano Zapata									
Benito Juárez									
Lázaro Cárdenas									
Santa Cruz Quilehtla									
San Lorenzo Axocomanitla									
San Juan Huactzinco	NO	NO	NO						
Santa Apolonia Teacalco									
Santa Isabel Xilo Xoxtla				SI	SI	SI			
Santa Catarina Ayometla							SI	SI	SI
San Francisco Tetlahuocan									
La Magdalena Tlaltelulco									
San Lucas Tecopilco									
Zacualpan									
San Damián Texoloc									
Santa Ana Nopalucan									

418

CUADRO 2-8 (conclusión). Eficiencia 1), eficacia 2) y equidad 3) en el funcionamiento de los servicios públicos en los municipios del estado de Tlaxcala constituidos en 1995

Tipo de servicios	Procampo			Casinos y Carretera		
	1	2	3	1	2	3
MUNICIPIOS						
San José Teacalco						
Emiliano Zapata						
Benito Juárez						
Lázaro Cárdenas						
Santa Cruz Quilehtla						
San Lorenzo Axocomanitla						
San Juan Huactzinco						
Santa Apolonia Teacalco						
Santa Isabel Xilo Xoxtla						
Santa Catarina Ayometla	NO	NO	NO			
San Francisco Tetlahuocan				SI	SI	SI
La Magdalena Tlaltelulco						
San Lucas Tecopilco						
Zacualpan						
San Damián Texoloc						
Santa Ana Nopalucan						

419



CUADRO 3-8 Desempeño (evaluación) del gobierno municipal, del gobierno del estado y de las organizaciones privadas y sociales en la gestión y administración de los servicios públicos en los municipios del estado de Tlaxcala constituidos en 1995.

Evaluación	Gobierno Municipal			Gobierno del Estado			Organizaciones privadas y sociales		
	Buena	Mala	Regular	Buena	Mala	Regular	Buena	Mala	Regular
<b>MUNICIPIOS</b>									
San José Teacalco			X			X	X		
Emiliano Zapata			X	X			X		
Bento Juárez		X		X			X		
Lizaso Cárdenas	X			X					
Santa Cruz Quilehtla	X			X					X
San Lorenzo Axocomanitla			X	X				X	
San Juan Huactzinco			X	X					X
Santa Apolonia Teacalco			X		X				
Santa Isabel Xiloxoxtla			X			X	X		
Santa Catarina Ayometlá			X			X			X
San Francisco Tetlahuocan			X			X			X
La Magdalena Tlaltelulco			X			X	X		
San Lucas Tecopilco			X	X				X	
Zacualpan	X					X			X
San Damián Texoloc			X			X			X
Santa Ana Nopalucan	X			X					X

CUADRO 3-8 (continuación.) Desempeño (evaluación) del gobierno municipal, del gobierno del estado y de las organizaciones privadas y sociales en la gestión y administración de los servicios públicos en los municipios del estado de Tlaxcala constituidos en 1995.

Evaluación	Desempeño político de la administración municipal (intereses de partidos y grupos políticos)
<b>MUNICIPIOS</b>	
San José Teacalco	Pésimo, hubo fractura dentro dentro del propio grupo gobernante (pasado). Por la mala administración; en caso contrario el grupo se hubiera consolidado.
Emiliano Zapata	Mal, se cerraron en su mundo, sin reabrir opiniones para obra y peticiones. Presidente, Secretario y Tesorero/ vs. algunos regidores.
Bento Juárez	Regular, le faltó dialogar con otros grupos y con la población.
Lizaso Cárdenas	Bien, sin problemas políticos.
Santa Cruz Quilehtla	La administración municipal se dividió en 2 periodos de 1.5 años cada uno. La situación política del 2º fue mala y provocó más divisionismo entre la población generando hasta el choque y la violencia.
San Lorenzo Axocomanitla	Fue bueno, pues hubo mayor participación, la gente empezó a participar más. El grupo en general y no solo el grupo que había administrado anteriormente.
San Juan Huactzinco	No cumplió con la perspectiva que se esperaba porque no pudo lograr la unidad municipal.
Santa Apolonia Teacalco	Regular pero sin problemas.
Santa Isabel Xiloxoxtla	Son buenos, buen orador, buen militante, presionaba eficazmente, se apoyaba en el partido y en la gente.
Santa Catarina Ayometlá	Regular. Falta de liderazgo en el presidente municipal. Tuvo que haber tenido cierta perspectiva de los problemas municipio y no como agencia municipal.
San Francisco Tetlahuocan	Bueno, sin conflicto. Se respetó la legislación electoral. Por acuerdo se analizaron las elecciones y se repitieron estas. El voto a favor del PRI. Después de abrir los paquetes 5 o 6 a favor del PAN. Por eso el consejo municipal.
La Magdalena Tlaltelulco	Regular, tan mala y buena no fue. Trataron de servirse ellos mismos. Los recursos llegaban pero los desahaban. Hubo servicios. Sus planes no eran servir a la comunidad y al municipio.
San Lucas Tecopilco	

CUADRO 3.8 (continuación) Desarrollo institucional del gobierno municipal, del gobierno del estado y de las organizaciones privadas y acciones en la gestión o administración de los servicios públicos en los municipios del estado de Tlaxcala consumidos en 1995

Estado:	Compromiso político de la administración municipal (partidos y grupos políticos)
Zaragoza:	Utrera
San Martín Texmelcayotl:	Regaña, las discusiones fueron públicas, el PRI y pueblo (fuerza organizadora y PRI) MEI (siempre ha sido proceso. Aquí es pronto a pesar de los disgustos. Hay que volver sobre lo hecho y realizar desde los siguientes años
Santa Ana Nopalucan:	Demora por no adecuación de sus edificios. Hay un fondo para el trabajo y cumplir sus objetivos. Lo que se ha realizado de manera adecuada, de lo personal (a veces bien, pero no hubo uno que funcionara igual)

Fuente: Investigación directa

122

CUADRO 4.8 Alcance del objetivo de construcción de los municipios, problema de vivienda para una buena organización y funcionamiento municipal y oposición de grupos de interés y recursos del municipio que hayan alcanzado en los municipios de la administración municipal en los municipios del estado de Tlaxcala consumidos en 1995

Alcance del objetivo de Construcción	Cumplimiento del objetivo de construcción del municipio		Problemas de vivienda	
	SI	NO	SI	NO
MUNICIPIOS	11	41		41
San José Texmelcayotl	X		X	
Epitacio Zañeja	X		X	
San Juan	X		X	
Lizama Gochipolco		X		X
Santa Cruz Quilichilco	X			X
San Lorenzo Axmolotlán	X		X	
San Juan Huamantla	X		X	
Santa Apolonia Tlaxiaco		X	X	
Santa Isabel Atlamotepec	X			X
Santa Cruz Amoztepec	X		X	
San Francisco Tetelchicán	X		X	
La Magdalena Tetelchicán	X			X
San Lucas Tlaxiaco		X		X
Zaragoza	X		X	
San Martín Texmelcayotl	X			X
Santa Ana Nopalucan	X		X	

123

CUADRO 4-8 (conclusión) Alcances del objetivo de constitución de los municipios, problemas de liderazgo para una buena organización y funcionamiento municipal y oposición de grupos al interior y exterior del municipio que hayan obstaculizado un buen funcionamiento de la administración municipal en los municipios del estado de Tlaxcala constituidos en 1995

Alcances del objetivo de Constitución MUNICIPIOS	Oposición de grupos al interior del municipio		Oposición de grupos al exterior del municipio	
	SÍ	NO	SÍ	NO
San José Teacaleo		X		X
Emiliano Zapata	X			X
Benito Juárez		X		X
Lázaro Cárdenas		X		X
Santa Cruz Quilehtla	X		X	
San Lorenzo Axocomanitla	X			X
San Juan Huactzinco	X			X
Santa Apolonia Teacaleo	X		X	
Santa Isabel Xiloxotla		X		X
Santa Catarina Ayometla	X		X	
San Francisco Tetlahmoacán	X			X
La Magdalena Tlaltelulco		X		X
San Lucas Tecopilco	X		X	
Zacoalpan		X		X
San Damián Texoloc		X		X
Santa Ana Nopalucan		X		X

FUENTE: Investigación directa

Cuadro 5-8. Tipos de relación de los municipios del estado de Tlaxcala constituidos en 1995 con los municipios limítrofes posteriores a la remunicipalización y esfuerzos que son necesarios para el mejoramiento de la administración municipal.

MUNICIPIOS	Relaciones		Esfuerzos de Mejoramiento Necesarios
	Buenas	Malas	
San José Teacaleo	X		Coordinando con los demás municipios limítrofes para trabajos por una buena vitalidad
Emiliano Zapata	X		Habría que organizarse como una alternativa para mejorar el nivel regional.
Benito Juárez	X		Construcción de obras, medios de comunicación.
Lázaro Cárdenas	X		Dialogar y hacer algunos convenios de participación con el de la frontera de I. Zapata.
Santa Cruz Quilehtla	X		Dialogar.
San Lorenzo Axocomanitla	X		Tener diálogos para comparar los mejores resultados y tomarlos como modelos.
San Juan Huactzinco	X		Que tengan que ver, que se sienten juntos para más cooperación.
Santa Apolonia Teacaleo	X		Que se logran obras en conjunto para la región, hacer un censo TIE caminos para municipios.
Santa Isabel Xiloxotla	X		Llegar a un acuerdo sobre las hectáreas que están pendientes en la resolución presidencial.
Santa Catarina Ayometla	X		Tener buena relación y conversación con ellos.
San Francisco Tetlahmoacán	X		Hacer fosas sépticas para evitar la contaminación de aguas negras con los vecinos.
La Magdalena Tlaltelulco	X		Con la comisión de ecología, convenios para las aguas, convenios de seguridad pública.
San Lucas Tecopilco	X		Mantener diálogo, poner las necesidades del municipio y la posibilidad de superación.
Zacoalpan	X		Trabajar mucho en el gobierno, ver donde se trabaja para apoyar los municipios.
San Damián Texoloc	X		Colaboración de gobierno y habitantes.
Santa Ana Nopalucan	X		Una buena planeación y comunicación que involucre a más de un municipio haciendo un plan de trabajo para una obra grande, por gestión y participación con los municipios cercanos. La regularización sería provechosa si se trata de servir al pueblo.

FUENTE: Investigación directa

A pesar de que no resultó de un interés específico y de una intención elegida, la redacción del informe de investigación cambia de un estilo y redacción cerrados y con limitadas respuestas a los problemas del desarrollo regional ahí planteados, a otro, con una ampliación de las perspectivas en las respuestas al desarrollo. Con el contenido teórico, esta relación es aun más clara. Ello resulta de que a las respuestas centradas en ciertas teorías y modelos, las sustituyen otras, en que también se han incorporado los actores y sujetos sociales del desarrollo. En los capítulos 1 y 2, los actores del desarrollo fueron el gobierno, el Estado y las empresas; en los capítulos 5 a 7, aunque no desaparece el Estado, el gobierno y en el fondo las empresas, aparecen nuevos participantes: los sujetos sociales y políticos del desarrollo que en general podríamos observar como el fenómeno de emergencia social. Entre ambos grupos de proposiciones teóricas (con su aplicación empírica y de comportamiento social) se encuentran el capítulo 3 y posteriormente 4 y 6 focalizando los problemas en la autonomía y la descentralización para explicar esa transición.

La transición es el paso de una manera a otra de suceder y entender los problemas del desarrollo. De una forma bajo el esquema anterior, fordista-keynesiano, a otra que resultó de la crisis de ésta y que se ha denominado como de acumulación flexible y reflexiva. Esto es, a que el mundo en que vivimos hoy cambió desde sus antecedentes remotos de 1913 con la inauguración de la primera planta Ford, las respuestas rooseveltianas de 1934 (el New Deal resultado de la depresión), la aparición en 1936 de la Teoría General del Empleo, el Interés y el Dinero, de Keynes, hasta las condiciones que actualmente imperan, después de la crisis de 1973 y de los cambios, resultado de ésta, en que uno de los rasgos característicos es el retiro del Estado de la conducción económica directa y de árbitro de la política social. Ahora, el go-

bierno (y el Estado) sólo plantea el terreno del juego del crecimiento y desarrollo y éste queda sujeto a las empresas y a los grupos sociales bajo el nuevo discurso de la competitividad y la performatividad (como relación de costo-beneficio). Aun el gobierno se atrinchera tras un discurso de políticas públicas y gobierno administrativo, en que él mismo es vendedor y los gobernados sus clientes.

En ese esquema cobra sentido que los problemas del desarrollo se traten bajo las perspectivas de la descentralización y autonomía. En los capítulos 4 y 6, a nivel local (que no es irrelevante, pues ha sumado a lo regional) es donde, sin excluir lo global, se resuelven los problemas del desarrollo. Así, estos capítulos (3, 4 y 6) son una transición del viejo al nuevo modelo, frente al cual los instrumentos metodológicos y de política anteriores, aunque en parte aún son aplicados como paliativos, se hacen obsoletos bajo el nuevo esquema. Estos 3 capítulos nos ofrecen, en la transición de un modelo a otro, otro estilo, con mayor flexibilidad y apertura de posibilidades, incluso teóricas, más de acuerdo a la realidad y posibilidades de este cambio en el desarrollo.

En los capítulos 5 y 7 se propone un nuevo enfoque para tratar los problemas del desarrollo, con la teoría de los juegos de estrategia y su aplicación en las dos temáticas propuestas en los capítulos 4 y 6, la autonomía y la descentralización. Tenemos así una posibilidad de desarrollo para los sujetos a nivel local que antes habían carecido realmente de ella. Cierto es que esa posibilidad no se llevará a cabo por sí misma y que requerirá de luchas y tendrá sus costos, pero cuando menos hará posibles unos beneficios, que antes estuvieron ausentes.

La teoría de los juegos y sus aplicaciones al caso concreto de Tlaxcala, en el fenómeno de remunicipalización en 1995, en los capítulos 5 y 7, es un intento de dotarnos de nuevos instrumentos tanto de análisis como de aplicación en los procesos de los fenómenos del desarrollo. Por sus propias características, los juegos de estrategia aparecen como una Lógica y Teoría sólida, aplicables empíricamente a las nuevas condiciones de oposición en este estudio, acerca del control de los servicios públicos como factores del desarrollo. En esta aplicación de la teoría de los juegos, podrá observarse que el estilo, la teoría y su aplicación, se hacen más fluidos y con mayores perspectivas.

Muchos y complementarios son los juegos que pueden jugarse, a la pérdida de los beneficios de los modelos reformistas y paternalistas, les suceden otros en los que algunos conceptos pueden ser reformulados y

exigidos por actores económicos y sujetos sociales, como el control de los recursos (servicios públicos), la obtención de beneficios y el traslado de los costos, y sin que sea una panacea cuando menos participar en las decisiones en que se ve afectada la vida de las personas. Cobran aquí relevancia, junto a los conceptos ya mencionados de autonomía y descentralización, los de justicia local, gobernabilidad, gestión y liderazgo; y aun se proponen, a partir de la experiencia del fenómeno estudiado, los modelos de juegos y sus respuestas numéricas, tanto de lo que puede hacerse como de algo que ya se hizo; y aun se quiere pensar qué más. Se ofrecen las metodologías para alcanzar el desarrollo, enfatizando en el control centralizado y descentralizado de los servicios públicos por diversas estrategias, con una referencia a su prestación y financiamiento por el orden municipal, estatal, privado y social, de acuerdo a funciones de eficiencia, eficacia y equidad.

Al final, en el capítulo 8, se ofrece una evaluación política y social de la experiencia que se analizó; el resultado, con todas las dificultades, ha sido una experiencia exitosa, y su documentación valiosa, cuando menos esa es mi convicción al terminar el estudio, para entender fenómenos similares tanto en nuestro país como en otros por el cambio de condiciones de operación y funcionamiento del capitalismo; y a partir de ello, para utilizar otros métodos para alcanzar los objetivos y metas del desarrollo bajo un entorno generalizado de descentralización del modelo flexible y reflexivo.

#### *Los alcances*

El contenido de la investigación es un intento de entender y tratar de manera diferente, bajo nuevos esquemas y modelos, planteados por la crisis, los fenómenos del desarrollo, aplicando empíricamente esos nuevos esquemas y modelos a unos de los bienes básicos del desarrollo, a los servicios públicos, proveer a los grupos sociales y a las comunidades, en este caso a un conjunto de nuevos municipios del estado de Tlaxcala, de los mecanismos de control y financiamiento de esos servicios.

#### *Las limitaciones*

Además de las personales y de lo limitado de recursos de la autoría del proyecto, las que impone la aplicación empírica de la teoría de los

juegos de estrategia. Sin embargo, los instrumentos de análisis derivados de esta teoría son prometedores, lo que se requiere es que el cambio sea pensado, sobre todo desde los analistas e investigadores para resolver los problemas ahí donde ellos trabajan, y de que se atrevan a dejar la sumisión hacia los vencedores y a enfrentarlos en otros juegos, junto y al lado de aquéllos a los que por décadas han dicho que apoyan. Por su parte, éstos, ya lo han empezado a hacer. La documentación de esta experiencia y de otras muchas a lo largo de México, así lo demuestran.

## Bibliografía

- Acosta Arevalo, José Octavio, "Las relaciones políticas de los gobiernos locales", en *Antología: Participación Ciudadana*, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara AC-Fundación Friedrich Ebert, México, 1996.
- Aguiar, Hugo y Regino Adolfo, "Resolver nosotros", *La Oportunidad*, núm. 10, febrero de 1998, México, 1998.
- Apalategui, Jokin, "Psicosociología de los movimientos nacionalistas de Europa Occidental", *Ateneas: Estado nacional, autodeterminación y autonomías*, División de Ciencias Sociales y Humanidades-UAM/Itzapalapa, año 7, núm. 14, México, 1997.
- Arceva, José, "Algunas dimensiones del concepto de descentralización", Dieter Nohlen (editor) *Descentralización política y consolidación democrática*, Síntesis/ editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1991.
- Beaucage, Pierre, "Autodeterminación ¿para quién? La Enciclopedia Quebequerse", *Ateneas: Estado nacional, autodeterminación y autonomías*, División de Ciencias Sociales y Humanidades-UAM/Itzapalapa, Año 7, núm. 14, 1997, México, 1997.
- Bermúdez, Federico, "Gobierno local en América Latina. Casos de Argentina, Chile, Brasil y Uruguay", en Dieter Nohlen (editor) *Descentralización política y consolidación democrática*, Europa-América del Sur, Síntesis/ editorial Nueva Sociedad, Madrid, 1991.
- Blair, Harry, *Transferiendo poder a la población. Borrador de reporte sobre gobernanza democrática local*, USAID, Mimeo, Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Bucknell, 1997.
- Boltvink, Julio, "¿Qué es la economía moral?", *La Jornada*, 12/11/99, México, 1999.
- Boltvink, Julio, "Pobreza, natalidad y necesidades" en Beccaria, Leo A., Boltvink, Julio, et al. *América Latina: el uso de la pobreza, un acercamiento, evolución y perspectivas*, INLIT, Bogotá, 1992.
- Dorja, Jerú, "Descentralización y participación ciudadana", *Antología participación ciudadana*, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara AC-Fundación Friedrich Ebert, México, 1996.
- Caciopis, Mario, "Estados unitarios y reformas autonómicas: la descentralización en Italia y Francia", en Dieter Nohlen (editor), *Descentralización política y consolidación democrática*, Europa-América del Sur, Síntesis/ editorial Nueva Sociedad, Madrid, 1991.
- Cady, Jean-Christian, "Las Corporaciones Locales", *Introducción a la Administración Pública*, Lección Internacional de Administración Pública, París, 1999.
- Carrasco, Rosalba, y Torriba, Gabriel, "Descentralización de políticas sociales. El caso de México", Mimeo, 1998.
- Camellanos Guerrero, Alicia y López y Rojas, Gilberto, "Autonomías y movimientos indígena en México: debates y desafíos", *Ateneas: Estado nacional, autodeterminación y autonomías*, División de Ciencias Sociales y Humanidades-UAM/Itzapalapa, año 7, núm. 14, México, 1997.
- Castoriadis, Cornelius, "La cultura en una sociedad democrática", *Diálogo*, vol. 19, núm. 218, enero de 1995.
- Cóncago-CNA, *Indicadores socioeconómicos e Índice de marginación municipal 1990*, Primer Informe Técnico del Proyecto "Desigualdad Regional y Marginación Municipal en México", México, 1993.
- Coplanes, *Necesidades de México. Situación actual y perspectivas al año 2000*, vol. III, *geografía de la marginación*, Siglo XXI editores, México, 1989.
- Cunill, María, "La participación ciudadana" en *Antología participación ciudadana*, Centro de servicios Municipales Heriberto Jara AC-Fundación Friedrich Ebert, México, 1996.
- D'Osoffín Francisco, "Sistemas de partidos y Estado regional en la experiencia italiana", en González Encinas, J.J., Gamero, M.S., La Pegoña, A., y otros, *Autonomía y partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1984.
- Davis, Morton D. *Teoría del voto*, Alianza Editorial, Madrid, 1971.
- Díaz Polanco, Héctor, "Autonomías y cuestión territorial", *Sistema político Poder y sociedad (estado de cosas en América Latina)*, ALAS-CEA-Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1992.
- Díaz Polanco, Héctor, "Diez años de autonomía en Nicaragua: Una evaluación de sus dirigentes", *México*, núm. 104, octubre de 1997, México, 1997.
- Díaz del Peres, Enrique, Poma, Michael, y Ruiz Durán, Clemente, *Proceso Ciudadano y Nueva Responsabilidad. Hacia un nuevo paradigma institucional para el siglo XXI*, UNAM/Fundación Friedrich Ebert, editorial Jus, México, 1997.
- Ebert, Jan, *Tiempos y momentos. Una introducción a los conceptos básicos de la ciencia ciudadana*, 2ª ed.: Editorial Góisis, Barcelona, 1991.

Elster, Jon, *Lógica y sociedad. Contradicciones y mundos posibles*, Editorial Gedisa, Barcelona, 1994.

Escobar, Arturo, *Encountering Development, The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton University Press, N. J., 1995.

Esteve Fabregat, Claudio, "La cuestión nacional catalana en la España contemporánea", *Alteridades. Estado nacional, autodeterminación y autonomías*, División de Ciencias Sociales y Humanidades-UAM/Iztapalapa, año 7, núm. 14, México, 1997.

Figueroa Romero, María de los Dolores, "Gobiernos plurinacionales: la constitución de regiones autónomas en la costa Atlántica-Caribe de Nicaragua", *Alteridades. Estado Nacional, autodeterminación y autonomías*, División de Ciencias Sociales y Humanidades-UAM/Iztapalapa, año 7, núm. 14, México, 1997.

Franco, Rolando, "Políticas públicas y descentralización" en Dieter Nohlen (editor), *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del sur*, Síntesis/editorial Nueva Sociedad, Madrid, 1991.

Foucault, Michel, *Historia de la sexualidad 1, La voluntad del saber*, 23ª ed., Siglo XXI editores, México, 1996.

Foucault, Michel, *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*, 26ª ed., Siglo XXI editores, México, 1997.

Gaebler, Ted A., *Como reventar un gobierno. Los principios del cambio en la administración pública moderna*, Editorial Diana, México, 1995.

Garrison A., William, "Formación de coaliciones", David L. Sils, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, tomo 3, Aguilar, Madrid, 1975.

García Canclini, Nestor, *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*, Conaculta-Editorial Grijalbo, México, 1992.

García de Romaña, Alberto, "La descentralización en Perú" en Dieter Nohlen (editor), *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del sur*, Síntesis/editorial Nueva Sociedad, Madrid, 1991.

Giannini, Massimo Severo, "Autonomía, Estado y partidos", *Autonomía y partidos políticos*, Editorial Tecnos, Madrid, 1984.

Goizelaia, Jone, "Autonomía y derecho de autodeterminación: el caso del País Vasco", *Alteridades. Estado nacional, autodeterminación y autonomías*, División de Ciencias Sociales y Humanidades-UAM/Iztapalapa, año 7, núm. 14, México, 1997.

González Encinar, José Juan, "La descentralización como proceso en España", en González Encinar, José Juan, *Autonomía y partidos políticos*, Editorial Tecnos, Madrid, 1995.

Harsanyi, John, "La sociedad como un tablero", *Autonomía y partidos políticos*, Editorial Tecnos, Madrid, 1984.

Harvey, David, *The Condition of Postmodernity. An Enquiry into the Origins of Cultural Change*, Blakwell Cambridge, 1995.

Huerta Jaramillo de, Ana María, *Insurrecciones rurales en el estado de Puebla 1868-1870*, Cuadernos de la casa Presno, Centro de Investigaciones Históricas y sociales de la UAP, Puebla, 1985.

Heidegger, Martin, *Holderlin y la esencia de la poesía*, Anthropos, Barcelona, 1991.

———, *Identidad y diferencia*, 1ª reimp., Anthropos, Barcelona, 1990.

———, *El Ser y el Tiempo*, 5ª reimp., FCE, México, 1977.

Hülsz Piccone, Enrique (editor), "Diálogo con Cornelius Castoriadis", *Cuadernos de Jornadas 3*, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM, 1993.

Isard, Walter, *Métodos de análisis regional*, Editorial Ariel, Barcelona, 1973.

Iturralde Guerrero, Diego A., "Demandas indígenas y reforma legal: retos y paradojas", *Alteridades. Estado Nacional, Autodeterminación y autonomías*, División de Ciencias Sociales y Humanidades-UAM/Iztapalapa, año 7, núm. 14, 1997, México, 1997.

Kay, Vangham, Mary, *Cultural Politics in revolution. Teachers, Peasants, and Schools in México, 1930-1940*, The University of Arizona Press, Tucson, 1997.

Keohane, Robert O., *Instituciones internacionales y poder estatal*, Grupo Editorial Latinoamericano, México, 1993.

Kinmore, Ben, *Teoría de juegos*, McGraw-Hill Editores, Madrid, 1996.

Kreps, David M., *Teoría de los juegos y modelación económica*, FCE, México, 1994.

Lash, Scott y Urry John, *Economías de signos y espacio. Sobre el capitalismo de la postorganización*, ANTIPODA editores, Buenos Aires, 1998.

Le Bot, Yvon, "Autonomía. Solución a la encrucijada del Estado moderno. Entrevista con Massimo Cassari", *Masiosare en La Jornada*, 16 de mayo de 1999.

López Pintor, Rafael, "Descentralización y opinión pública", Dieter Nohlen (editor), *Descentralización política y consolidación democrática*, Síntesis/editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1991.

López, Luciano, "Qué transición política para México", *Memoria*, núm. 94, diciembre de 1998.

Losch, August, *Teoría económica espacial*, El Ateneo, Buenos Aires, 1973.

Manor, James, *La promesa y las limitaciones de la descentralización*, Instituto de Estudios del Desarrollo, Universidad de Sussex, Mimeo, 1997.

Marcos, subcomandante insurgente, *Relatos de El Viejo Antonio*, Centro de Información y Análisis de Chiapas/ediciones y Gráficos Eon, México, 1999.

Martin, Shubick, *Economía política: un enfoque desde el punto de vista de la teoría del juego*, FCE, México, 1992.

Mejía Lira, José, "La participación ciudadana en los municipios en la nueva

- relación Estado-Sociedad" *Antología: participación ciudadana*, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara AC-Fundación Friedrich Ebert, México, 1996.
- Montemayor, Carlos. *Chiapas La rebelión indígena en México*, 1ª reimp., Editorial Joaquín Mortiz, México, 1997.
- Montufar, Cesar. "Desarrollo social con sociedad civil. El espejismo de la participación en el nuevo discurso del desarrollo", *New School for Social Research*, New York, Mimeo, 1995.
- Morgensten, Oskar. "Teoría de los juegos" en *Metodología y crítica económica*, selección de Camilo Dagnun. Colección Lecturas, FCE, México, 1978.
- Nohlen, Dieter. "Estado federal y sistema de partidos: algunas reflexiones sobre su modo de interrelación", en González Encinar J.J., Giannini, M.S., La Pergola, A., et al. *Autonomía y partidos políticos*, Editorial Tecnos, Madrid, 1984.
- Nourse O., Hugh. *Economía regional*, Oikos-Tau, Barcelona, 1969.
- Nye, Joseph S. *La naturaleza cambiante del poder norteamericano*, Grupo Editorial Latinoamericano.
- Nykamps, Peter. "Regional Sustainable Development and Natural Resource Use", *Proceedings of the World Bank, Annual Conference on Development Economics, 1990*, The World Bank, Ann Arbor, MI USA, 1990.
- Orijuela, Luis Javier. "Descentralización en Colombia: entre la eficiencia del Estado y la legitimación del régimen". en Dieter Nohlen (editor), *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*, Síntesis/ editorial Nueva Sociedad, Madrid, 1991.
- Ortega Hegg, Manuel. "El régimen de autonomía en Nicaragua. contradicciones históricas y debates recientes", *Alteridades. Estado nacional, autodeterminación y autonomías*. División de Ciencias Sociales y Humanidades-UAM/Iztapalapa, año 7, núm. 14, México, 1997.
- Pachano, Simón. "Ecuador: la descentralización como propuesta democrática", en Dieter Nohlen (editor) *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*, Síntesis/Editorial Nueva Sociedad, Madrid, 1991.
- Padua, Jorge, Vanneph, Alain (compiladores). *Poder local. Poder regional*, 2ª reimp., El Colegio de México-CEMCA, México, 1993.
- Palma, Eduardo. "Chile: presidencialismo con descentralización territorial, una tradición inconclusa", en Dieter Nohlen (editor), *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*, Síntesis/ editorial Nueva Sociedad, Madrid, 1991.
- Pineda Camacho, Roberto. "La Constitución de 1991 y la perspectiva del multiculturalismo en Colombia". *Alteridades. Estado nacional, autodeterminación y autonomías*, División de ciencias sociales y Humanidades-UAM/Iztapalapa, año 7, núm. 14, México, 1997.
- Portual, Pedro. "Construyendo una pedagogía democrática del poder", *Antología: Participación Ciudadana*, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara AC/Fundación Friedrich Ebert, México, 1996.
- Putman, Robert. *Making Democracy Work Civic Tradition in Modern Italy*, Princeton University Press, 1993.
- Rasmussen, Eric. *Juego e información. Una introducción a la teoría de los juegos*, FCE, México, 1996.
- Rawls, John. *Liberalismo político*, FCE, México, 1996.
- Rawls, John. *Teoría de la justicia*, 2ª ed., FCE, México, 1995.
- Restrepo, Darío Iván. "Neoliberalismo y descentralización ¿Hacia el fin del Estado nación?"
- Richardson W., Harry. *Economía regional: Teoría de la localización, estructuras urbanas y crecimiento regional*, Vincent-Vives, Barcelona, 1973.
- Rivera Salgado, Gaspar. "Naa-shicadaví (Los que andan por tierras lejanas)", en *La Ojarasca en La Jornada*, núm. 10, febrero, México, 1998.
- Sabaté, Alberto M. Federico. "Aspectos teóricos metodológicos de las desigualdades interregionales en países de América Latina", en *La cuestión regional y los recursos naturales*, Universidad Autónoma de Chapingo, México, 1987.
- Saigneinter, Hartmut. "La planificación del desarrollo regional en Brasil: problemas, experiencias y perspectivas", en Dieter Nohlen (editor), *Descentralización política y consolidación democrática*, Síntesis/ editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1991.
- Sánchez Ruiz, Salvador. *Diseño de un modelo alternativo de financiamiento al sector rural como instrumento de bienestar social en México*, IPN, Mimeo, 1999.
- Sánchez, Consuelo. "ANIPA: Lucha por la autonomía en México". *Memoria*, núm. 104, octubre de 1997, México, 1997.
- Sánchez, Consuelo. "Democracia y autonomía", *Memoria*, núm. 94, diciembre, México, 1996.
- Schultze, Rainer Olaf. "Federalismo, participación y teoría de la democracia", en González Encinar, J.J., *Autonomía y partidos políticos*, Editorial Tecnos, Madrid, 1984.
- Secretaría de Desarrollo Social, delegación Tlaxcala. *Cálculo de indicadores, 1995. El índice de marginalidad*, Tlaxcala, 1995.
- Sen, Amartya K. "Los bienes y la gente", *Comercio exterior*, vol. 33, núm. 12, diciembre, México, 1983.
- Sen, Amartya K. "Pobreza y titularidades" en Beccaria, Luis A., Bolvintik, Ju-



- lio, et al, *América Latina, el reto de la pobreza, características, evolución y perspectivas*, PNUD, Bogotá, 1992.
- Shubick, Martín, *Teoría de los juegos en las ciencias sociales, conceptos y soluciones*, FCE, México, 1992.
- Sierra, María Teresa, "Esencialismo y autonomía: paradojas de las reivindicaciones indígenas", *Alteridades Estado nacional, auto determinación y autonomías*, División de Ciencias Sociales y Humanidades-UAM/Iztapalapa, año 7, núm. 14, México, 1997.
- Tamenhaven, Arnold, S., "Liderazgo: aspectos sociológicos", en *Enciclopedia Internacional de la Ciencias Sociales*, tomo 6, Aguilar, Madrid, 1975.
- Tenzer, Nicolas, *La sociedad despolitizada. Ensayo sobre los fundamentos de la política*, Editorial Paidós-SAICF, Buenos Aires, 1991
- Torres Parés, Javier, "Autonomías y sistemas políticos de México", *Memoria*, núm. 104, octubre, México, 1997.
- Unikel, Luis, Ruiz Chiapeto, Crescencio, y Garza, Gustavo, *El desarrollo urbano en México*, El Colegio de México, México, 1987.
- Valles, Josep M., "Los partidos políticos ante la reforma del Estado: notas sobre el caso español", en González Encinar, J.J., Giannini, M.S., La Pégola, A., et al, *Autonomía y partidos políticos*, Editorial Tecnos, Madrid, 1984
- Vásquez Montalbán, Manuel, *Marcos: El señor de los espejos*, Aguilar/Altea/Taurus/Alfaguara, México, 2000.
- Vega, Tabaré, "Descentralización en Uruguay", en Dieter Nohlen (editor), *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*, Síntesis/editorial Nueva Sociedad, Madrid, 1991
- Vera Herrera, Ramón, "Lo que el gobierno no quiere cumplir", *La Ojarasca* en *La Jornada*, núm. 10, febrero, México, 1998.
- Walzer, Michael, *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo e igualdad*, FCE, México, 1993.
- Williamson E., Oliver, *Las instituciones económicas del capitalismo*, FCE, México, 1989.
- Yunus, Mohammed, *Hacia un mundo sin pobreza*, Editorial Andrés Bello, Barcelona, 1997.

## Fuentes estadísticas

- INEGI, *Censo Económico 1980*.
- INEGI, *Censo Económico 1989*.
- INEGI, *IX Censo General de Población y Vivienda*.
- INEGI, *Tlaxcala: Cuaderno de Información para la Planeación*, Aguascalientes, 1990.
- INEGI, *X Censo General de Población y Vivienda*.
- L. D. Nacional*, México, 1987
- Teléfonos de México SA de CV, Gerencia de Comercialización. *25 principales intereses de tráfico LD nacional*, México, 1993.
- Teléfonos de México SA de CV, Gerencia de Comercialización. *25 principales intereses de tráfico*.
- Teléfonos de México SA de CV, Gerencia de Comercialización LD nacional, *15 principales intereses de tráfico para los estados de Tlaxcala, Puebla, Estado de México*, México, 1993.

## Hemerografía

- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala. 9, 11, 15 y 18/VIII/1995; 27/III/1995 y 2 y 9/X/1995.
- La Jornada*, 2/VI/1995

*Autonomía y Descentralización de los Servicios Públicos. Los retos del desarrollo en Tlaxcala en la remunicipalización de 1995*, de Ricardo Macay Bazán, se terminó de imprimir en abril del año 2002 en los talleres de LunAcrea, Arte y Diseño SA de CV. El tiraje constó de 300 ejemplares más sobrantes para reposición.