



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

MUNICIPIO, DEMOCRACIA Y POLITICA SOCIAL

ANÁLISIS DE LA CONSTRUCCIÓN DE ALTERNATIVAS DE POLÍTICA
SOCIAL DESDE LOS GOBIERNOS LOCALES.

EL CASO DE CUATRO MUNICIPIOS DE TLAXCALA, 2002-2005

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
DOCTOR EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
CON ORIENTACIÓN EN CIENCIAS POLÍTICAS

P R E S E N T A :
FERNANDO DÍAZ PÉREZ



DIRECTORA: DRA. ALICIA ZICCARDI CONTIGIANI

CD. UNIVERSITARIA, MÉXICO, D.F.

AGOSTO 2010



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A todos los tlaxcaltecas que han luchado, y siguen luchando,
por mejorar las condiciones de vida de su sociedad*

A mi familia con amor

Carlos Fernando y Rosalba

A mis sobrinos para que no olviden que hay que luchar para vencer

Jaciel, Daniel, Rosa Isela, Irving y Fabián

Es difícil, materialmente imposible, en este pequeño espacio mencionar a todos aquellos que de alguna manera se vieron involucrados en la construcción de este trabajo, desde los que ofrecieron su ayuda, algunas palabras de apoyo, los que aportaron sin darse cuenta, sin querer, hasta los que financiaron la investigación. En este sentido quedo en deuda con todos, GRACIAS y disculpen las omisiones de este recuento mínimo.

Lo mejor es empezar por el principio, a mis "jefes" en la UAM-Xochimilco, Dra. María Tarrío y Dr. Luis Fernández Ortiz.

A los que me acompañaron en algún momento y soñamos juntos, René, Enrique, Ignacio, Norma, Edmundo, Daniel, Mine, Verónica, Cuauhtémoc, Gina, Juan, Lorena, Carlos, Raúl....

Generalmente no estábamos de acuerdo, pero esto no impidió el trabajo y la amistad, Susana Retiff del Moral.

Por su apoyo, rebuscado e incondicional, Rosalba.

A mi familia que me formó y a la familia que me recibió como uno más.

Por supuesto a la directora de este trabajo, por su guía y sobre todo por su paciencia, Dra. Alicia Ziccardi.

Al resto de miembros del comité tutorial, Dr. Carlos Martínez, Dra. Marcela Astudillo, Dra. Rosalía López y Dr. Roberto Moreno.

A la Universidad Nacional Autónoma de México que me dio la oportunidad de pertenecer a su gran historia

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por epara llevar adelante este trabajo.

“Tengo una tesitura de vocal muy limitada y debo hacer las canciones a la medida... Me parece precioso meterse en un oficio para el que no sirves...”

*Palabras hechas canciones
Hotel, dulce hotel
Joaquín Sabina*

*“Haz que tu vida sea
campana que repique
o surco en que florezca y fructifique
el árbol luminoso de la idea.
Alza tu voz sobre la voz sin nombre
de todos los demás, y haz que se vea
junto al poeta, el hombre.*

*Llena todo tu espíritu de lumbre;
busca el empinamiento de la cumbre
y si el sostén nudoso de tu báculo
encuentra algún obstáculo a tu intento,
¡sacude el ala del atrevimiento
Ante el atrevimiento del obstáculo!”*

*Palabras Fundamentales
Nicolás Guillén*

*“Arrástrate, envilécete y mendiga.
La vida hay que aceptarla como es;
Y aun en el lodo, di dentro del lodo:
<<luchar para vencer>>”*

*La amarga ironía
Nicolás Guillén*

ÍNDICE

Introducción	15
1. La dinámica social y el municipio en México.	27
1.1. Cambio en el modelo económico	27
1.2. Federalismo y descentralización	31
1.2.1. Descentralización y reformas municipales	39
1.3. Transición democrática y alternancia	42
1.4. Transición, alternancia y municipio	47
2. La Política Social. Alternativa desde los gobiernos locales	57
2.1. Política social. Definiciones y conceptos	57
2.2. El ejercicio de la política social en México	61
2.3. Sobre gobierno local y política social	71
3. Tlaxcala, cambios sociales, económicos y políticos en la década de los noventas	77
3.1. Perfil demográfico y económico (diversificación socioeconómica)	77
3.2. Diversificación sociopolítica	86
3.3. Realineamiento electoral y alternancia	91
3.4. El nuevo gobierno y la cuestión social	95
3.4.1. Programas Federales de Política Social	96
4. Dinámica municipal en los noventas	101
4.1. Marco normativo	102
4.2. El gobierno comunitario	107
4.3. Caracterización de los municipios	114
4.4. Alternancia y nuevo orden político	128
4.4.1. Competencia electoral y alternancia	130
5. Recursos federales y finanzas públicas en los municipios	147
5.1. Distribución de los recursos para los municipios	147
5.2. Las finanzas públicas	150
5.2.1. Los ingresos	151
5.2.2. Los egresos	165
6. La política social	173
6.1. Las acciones de la Sedesol	173
6.2. La política social del gobierno de alternancia	185
6.3. Experiencias municipales de política social	196
6.4. Selección de casos de estudio	201
7. Política social alternativa en municipios seleccionados	207
7.1. Altzayanca, donde gobierna el consejo de ancianos	208
7.1.1. Localización	208
7.1.2. Estructura Poblacional	209
7.1.3. Actividades económicas	210
7.1.4. Gobierno	212
7.1.5. Competencia electoral	213

7.1.6. Plan de Desarrollo Municipal	215
7.1.7. Construcción de nuevas Políticas Sociales	215
7.1.7.1. Servicios Públicos	215
7.1.7.2. Participación ciudadana	216
7.1.7.3. Medio ambiente y recursos naturales	217
7.1.7.4. Preservación de la identidad cultural, étnica y del patrimonio histórico	218
7.1.7.5. Promoción del desarrollo económico	218
7.1.7.6. Desarrollo Social	219
7.1.7.7. Consideraciones Finales	219
7.2. Calpulalpan, todo cambia, para que todo siga igual	221
7.2.1. Localización	221
7.2.2. Estructura Poblacional	222
7.2.3. Actividades económicas	223
7.2.4. Gobierno	226
7.2.5. Competencia electoral y alternancia	227
7.2.6. Plan de Desarrollo Municipal	229
7.2.7. Construcción de nuevas Políticas Sociales	236
7.2.7.1. Servicios Públicos	237
7.2.7.2. Participación ciudadana	239
7.2.7.3. Medio ambiente y recursos naturales	240
7.2.7.4. Preservación de la identidad cultural, étnica y del patrimonio histórico	241
7.2.7.5. Promoción del desarrollo económico	241
7.2.7.6. Desarrollo Social	242
7.2.7.7. Consideraciones Finales	244
7.3. Panota, el cacique nunca pierde y cuando pierde arrebatata	247
7.3.1. Localización	247
7.3.2. Estructura Poblacional	247
7.3.3. Actividades económicas	249
7.3.4. Gobierno	251
7.3.5. Competencia electoral y alternancia	251
7.3.6. Plan de Desarrollo Municipal	254
7.3.7. Construcción de nuevas Políticas Sociales	261
7.3.7.1. Servicios Públicos	261
7.3.7.2. Participación ciudadana	263
7.3.7.3. Medio ambiente y recursos naturales	264
7.3.7.4. Preservación de la identidad cultural, étnica y del patrimonio histórico	266
7.3.7.5. Promoción del desarrollo económico	267
7.3.7.6. Desarrollo Social	267
7.3.7.7. Consideraciones Finales	269
7.4. Zacatelco, gobierno de transición, gobierno de inercia	274
7.4.1. Localización	274
7.4.2. Estructura Poblacional	275
7.4.3. Actividades económicas	277
7.4.4. Gobierno	278
7.4.5. Competencia electoral y alternancia	278
7.4.6. Plan de Desarrollo Municipal	282
7.4.7. Construcción de nuevas Políticas Sociales	289
7.4.7.1. Servicios Públicos	289
7.4.7.2. Participación ciudadana	291
7.4.7.3. Medio ambiente y recursos naturales	292
7.4.7.4. Preservación de la identidad cultural, étnica y del patrimonio histórico	292
7.4.7.5. Promoción del desarrollo económico	294
7.4.7.6. Desarrollo Social	295

7.4.7.7. Consideraciones Finales	296
Conclusiones.	299
8.1. La alternancia	299
8.2. Los gobiernos locales	301
8.3. La política social alternativa	303
Bibliografía	311

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica No. 1 Tlaxcala. Población. Tasa de Crecimiento Medio Anual	79
Gráfica No. 2 Tlaxcala. Población urbana y rural por porcentaje.	80
Gráfica No. 3 Densidad de Población. Nacional Estatal.	81
Gráfica No. 4 Tlaxcala. Producto estatal bruto por sector de actividad. 1970-1988.	82
Gráfica No. 5 Tlaxcala. Población Económicamente Activa por sector de actividad.	83
Gráfica No. 6 Tlaxcala. Producto estatal bruto por sector de actividad. 1993-2000.	85
Gráfica No. 7 Tlaxcala. Resultado de las elecciones para diputados locales. 1992-1998.	92
Gráfica No. 8 Tlaxcala. Resultado de las elecciones para gobernador. 1992-1998.	95
Gráfica No. 9 Tlaxcala. Recursos por fondo de origen. 1999-2002.	148
Gráfica No. 10 Tlaxcala. Recursos FISM y FAFM por región. 1996-2002.	149
Gráfica No. 11 Tlaxcala. Estructura de Ingresos Municipales. 1996-2000.	152
Gráfica No. 12 Tlaxcala. Participaciones e Impuestos Municipales. 1997-2000.	158
Gráfica No. 13 Tlaxcala. Derechos por Región. 1997-2000.	161
Gráfica No. 14 Tlaxcala. Autonomía Tributaria de los municipios por región. 1996-2000.	164
Gráfica No. 15 Tlaxcala. Autonomía Financiera de los municipios por región. 1996-2000.	165
Gráfica No. 16 Tlaxcala. Egresos de los municipios por región. 1996-2000.	166
Gráfica No. 17 Tlaxcala. Impacto del gasto en municipios por región. 1996-2000.	169
Gráfica No. 18 Tlaxcala. Gasto social ejecutado por la SEDESOL. 1994-2002.	174
Gráfica No. 19 Tlaxcala. Gasto ejecutado por fondos. 1995-1997.	175
Gráfica No. 20 Tlaxcala. Recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal por Actividad. 1995-1997.	176
Gráfica No. 21 Tlaxcala. Recursos por programa del Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo. 1995-1997.	177
Gráfica No. 22 Tlaxcala. Gasto ejercido por programas Sociales de la Sedesol. 1998-2001.	180
Gráfica No. 23 Tlaxcala. Recursos ejercidos por el programa de empleo temporal. 1998-2001.	181
Gráfica No. 24 Tlaxcala. Proyectos financiados por la Dirección de Apoyo Comunitario.	189

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro No. 1 Tlaxcala. Número de establecimientos industriales con seis y más personas, 1960-1998.	86
Cuadro No. 2 Tlaxcala. Población empadronada y votación en las elecciones locales, 1956-1998.	88
Cuadro No. 3 Tlaxcala. Población empadronada y votación en las elecciones federales, 1961-2000.	89
Cuadro No. 4 Tlaxcala. Votación a favor del PRI en las elecciones locales, 1956-1998.	90
Cuadro No. 5 Tlaxcala. Progresos, los primeros 10 municipios, 2001.	98
Cuadro No. 6 Tlaxcala. Población Región Poniente.	116
Cuadro No. 7 Tlaxcala. Población Región Norte.	119
Cuadro No. 8 Tlaxcala. Población Región Oriente.	120
Cuadro No. 9 Tlaxcala. Población Región Sur.	122
Cuadro No. 10 Tlaxcala. Población Región Centro.	125
Cuadro No. 11 Grado de Competitividad en las elecciones municipales.	137
Cuadro No. 12 Población objetivo del programa "100 Comunidades".	190
Cuadro No. 13a Selección de municipios para casos de estudio.	204
Cuadro No. 13b Selección de municipios para casos de estudio.	205

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa No. 1 División del estado de Tlaxcala por Municipios.	103
Mapa No. 2 Tlaxcala. Municipios nuevos y municipios de origen.	101
Mapa No. 3 División del estado de Tlaxcala por regiones.	115
Mapa No. 4 Gobiernos Municipales por partido político, 1991.	133
Mapa No. 5 Grado de conflictos por Municipio, 1968-1987.	134
Mapa No. 6 Gobiernos Municipales por partido político, 1994-1996.	135
Mapa No. 7 Índice de Competitividad en las elecciones de 1991.	138
Mapa No. 8 Índice de Competitividad en las elecciones de 1994-1996.	138
Mapa No. 9 Gobiernos Municipales por partido político, 1998.	139
Mapa No. 10 Índice de Competitividad en las elecciones de 1998.	140
Mapa No. 11 Gobiernos Municipales por partido político, 2001.	141
Mapa No. 12 Índice de Competitividad en las elecciones de 2001.	143
Mapa No. 13 Participaciones municipales por región 1996-2000.	156
Mapa No. 14 Impuestos municipales por región 1996-2000.	159
Mapa No. 15 Gastos Administrativos municipales por región 1996-2000.	167
Mapa No. 16 Gasto en Obras Públicas y Fomento municipales por región 1996-2000.	168
Mapa No. 17 Gasto social por regiones, 1994-1997.	178
Mapa No. 18 Gasto social por regiones, 1998-2002.	185
Mapa No. 19 Programa “100 Comunidades”.	192
Mapa No. 20 Programa “Escuela para abuelos”.	195
Mapa No. 21 Tlaxcala. Iniciativas locales de política social.	198
Mapa No. 22 Municipios seleccionados para casos de estudio.	206
Mapa No. 23 Tlaxcala. Localización de Alzayanca.	209
Mapa No. 24 Mapa Municipal de Alzayanca.	210
Mapa No. 25 Tlaxcala. Localización de Calpulalpan.	222
Mapa No. 26 Mapa Municipal de Calpulalpan.	224
Mapa No. 27 Tlaxcala. Localización de Panotla.	248
Mapa No. 28 Mapa Municipal de Panotla.	250
Mapa No. 29 Tlaxcala. Localización de Zacatelco.	276
Mapa No. 30 Mapa Municipal de Zacatelco.	277

Introducción

Abordar el tema de las políticas sociales, es entrar a un complejo debate de teorías, definiciones, acciones, alcances, actores, instrumentos, recursos, etc. La sola diferenciación entre la responsabilidad social o individual sobre las condiciones de vida de las personas tiene serias consecuencias para los planteamientos a seguir en la instrumentación de una política o como en este caso, en la investigación. Actualmente en nuestro país desde hace poco menos de treinta años, la política social ha involucionado hasta transformarse en algo muy parecido a la caridad, a lo que se llama “política social” no es otra cosa que distribuir algún bien (dinero, productos básicos o el acceso a los bienes públicos), ya no a partir de una cualidad positiva sustentada en la pertenencia a un grupo específico que adquiere su carácter distintivo (ciudadanía, adscripción territorial, vinculado a un grupo, trabajador, estudiante, etc.), lo cual se transforma tarde o temprano en un derecho¹; sino como etiqueta residual consecuencia del funcionamiento del sistema económico-productivo (marginados, rezagados, desvalidos, pobres, pobres extremos, etc.). Es por ello, que en este modelo cobra gran importancia tanto la definición del universo (que es un pobre, quien es pobre, donde están los pobres, el número de pobres por metro²) como los montos a repartir, llegando a la sofisticación de determinar una cantidad de dinero por pobre al día por unidad territorial como el Ageb, la comunidad o un grupo de casas.

Hay, sin embargo, otro conjunto de planteamientos que reivindican la definición de una política social como el proceso que implica la satisfacción de necesidades colectivas, teniendo a los gobiernos como actores centrales en la aplicación las políticas y los instrumentos. Instrumentos y políticas que van más allá del solo hecho de repartir dinero, bienes o cualquier otro recurso y que ponen su acento, no en la parte cuantitativa de la política, sino en la cualitativa, las formas y los modos en que se expresa el quehacer gubernamental frente a toda la sociedad, no tan solo con los pobres. En este caso la política social adquiere rasgos más integrales basada en planteamientos que superan a los de la asistencia y la caridad y que están en relación con todo el conjunto de la sociedad como la equidad, la justicia social o el desarrollo socioeconómico.

Por lo que respecta a los gobiernos, el debate también se encuentra presente. Sobre todo en los alcances de la acción de los diferentes ámbitos de gobierno, que no niveles como se enuncia y se asume continuamente, incluso por los propios gobiernos locales y de las entidades federativas. La definición funcional de las atribuciones se basa tanto en la matriz federalista de

¹ “Donde impera el Derecho se realiza un intento de mantener un equilibrio social concediendo y asegurando, dentro del sistema social, ciertos derechos a los individuos o grupos; se niega generalmente un aumento o disminución considerable de estos derechos” (Bodenheimer: 1993, 29).

corte histórico (Díaz, 2000), como en las formas en que se alcanza y se ejerce el poder. De hecho este es uno de los elementos centrales del contexto en que se inscribe este trabajo; el cambio del sistema político mexicano en los últimos años, que ha pasado del modelo de dominio de partido único a partido hegemónico y finalmente a la alternancia. Pero esta modificación del sistema político a diferencia de otras, la gran mayoría, ocurridas a través de la historia del país ya no transcurre desde el ámbito “superior” de la federación y permea hacia estados y municipios. Al contrario el lugar donde comenzó la lucha por la democratización del poder público fue, desde mediados de los años ochentas, la institución municipal a todo lo largo y ancho del país (Ziccardi, 1996a). A mediados de los noventa esta lucha había llegado a los gobiernos de los estados y a finales de la década al gobierno federal.

En este contexto las capacidades de transformación de los gobiernos en alternancia se basan en la incorporación de nuevas formas, estilos y proyectos de ejercer el poder público, que antes tenían como límite a su ejercicio el funcionamiento de un sistema fuertemente centralista, antidemocrático y corporativo. Sin embargo, la puesta en marcha de los nuevos proyectos políticos desde los gobiernos en alternancia encuentra un nuevo límite en el marco normativo de un sistema federal diseñado menos para la cooperación entre ordenes de gobierno a partir de sus atribuciones y más hacia procurar el control de sus acciones y sus iniciativas. En este sentido los esfuerzos descentralizadores del gobierno federal se topan con los diques de su propia lógica: la ley centralizadora de la descentralización: “mientras más amplios y mejor expresados sean los programas de descentralización, más extensas y hondas serán sus repercusiones centralizadoras” y de control (Pérez, 2003: 108).

La respuesta de algunos gobiernos, que tienen como presión no sólo la aplicación de su propio proyecto político, sino también las demandas de la sociedad que optó por ellos de forma mayoritaria en un proceso electoral, es la acción más allá del marco normativo restrictivo de la paradójica descentralización. Se acuña entonces el término *descentralización de facto* (Guillén, 1997) para mostrar las diferencias entre lo que hacen los gobiernos, sobre todo los locales, y lo que señalan los programas de descentralización. Es decir, el espacio donde se puede crear, innovar y establecer nuevas formas de relacionarse entre el gobierno y la sociedad. En términos de las políticas sociales es donde se puede ir más allá de la caridad y comenzar a configurar políticas que integren aspectos que efectivamente impacten en la forma de vida de las personas a partir de la redefinición de conceptos centrales como el trabajo, la ciudadanía, la cultura, el medio ambiente, etc.

Lo mencionado hasta ahora, la alternancia y el federalismo-descentralización, no son los únicos cambios a los que haremos referencia como contexto de este trabajo, hay otra modificación

importante y que está detrás de que la política social se haya convertido en caridad es el cambio en el modelo económico o modelo de acumulación. Este cambio significó que el motor de la economía del país, la ubicación sectorial (y espacial) del origen del impulso al crecimiento (y desarrollo), deja de tener una lógica interna para ser sustituida por un planteamiento que prioriza los vínculos con el exterior; de este modo pasamos de un modelo que daba preferencia al funcionamiento del mercado interno, con un acento marcadamente proteccionista y con amplia intervención gubernamental, a uno externo que aboga por la integración al mercado mundial de bienes y servicios, a los circuitos financieros internacionales y la reducción (y en algunos casos la virtual eliminación) del papel y la rectoría del Estado en la producción y distribución del excedente social. Algunos resultados de la aplicación de la estrategia de cambio estructural en la economía han sido, la reducción de recursos fiscales por parte del Estado que posteriormente provocó los procesos de descentralización en la prestación de servicios públicos hacia los gobiernos estatales y municipales; el establecimiento del paradigma de la producción flexible que favorece el cambio en el patrón de localización de la actividad económica y el incremento de la población en las ciudades medias.

En estas condiciones, que se caracterizan por el repliegue del Estado de la esfera económica y social, ha ido cobrando relevancia una alternativa que reivindica la importancia de lo local, de las actividades que parten de esta instancia de gobierno y de las comunidades, pueblos, organizaciones sociales, ONG's, etc., y cuyo objetivo es el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas que viven en los municipios², y que, en principio, tienen impacto sobre este espacio geográfico. La gestión municipal, que agrupa al conjunto de acciones de gobierno y la forma de llevarlas a cabo son las tareas institucionales más importantes que realiza el Ayuntamiento, gobierno del municipio de acuerdo con las últimas reformas al artículo 115 constitucional (IDM, 1999), presenta una revaloración como proceso de transformación de la realidad con una alta potencialidad de impulsar estrategias de cambio, tanto cuantitativas como cualitativas, de pueblos y comunidades.

La revaloración de lo local trae como consecuencia que estados y municipios, sobre todo estos últimos, adquieran una nueva importancia en la generación e implementación de las estrategias de desarrollo, que tiene una de sus vertientes en la lucha por una mayor y mejor distribución de los ingresos federales, así como por la transferencia de potestades y el uso

² Para este trabajo entenderemos al Municipio como una entidad territorial de carácter público con capacidad política y administrativa, cuyos elementos básicos son: una población, un territorio y un gobierno. La población de un municipio es un conjunto de individuos que viven en un territorio establecidos en asentamientos humanos de diversa magnitud y que conforman una comunidad viva, con su propia y compleja red de relaciones sociales, económicas y culturales. El territorio es el espacio físico determinado jurídicamente por límites geográficos y constituye la base material del municipio. El gobierno del municipio se concreta en el ayuntamiento, su órgano principal y máximo que ejerce el poder municipal (IDM, 1999).

completo de sus atribuciones. Esto es, hay una lucha por darle sentido (y contenido) a dos postulados que han estado presentes en el debate los últimos años, el federalismo como forma de organizar el Estado y la descentralización como proceso por el cual funciona dicho Estado. Lamentablemente, muchos gobiernos estatales en vez de adoptar un nuevo arreglo institucional que facilite la implementación de innovadoras estrategias de desarrollo local y/o regional reproducen, a su escala, los vicios de la gestión y planeación nacional. El excesivo centralismo de la federación, mismo que se reproduce en los estados, sirve de dique a la acción del orden de gobierno local: el Municipio.

Como organización político-territorial, el municipio presenta una problemática diferente que los ordenes estatal y federal, ya que es el lugar donde la relación entre pueblo y gobierno es cotidiana y permanente, por lo que es más nítida y se vive de manera más intensa la responsabilidad de atender de manera eficiente los distintos reclamos sociales, así como dar cause a las iniciativas de la sociedad (Ziccardi, 1995). Es la institución política y territorial donde más se padece la irritación y el descontento por la ausencia de respuestas. Sin embargo, es su cercanía con la población, lo que representa una de sus mayores fortalezas, puesto que permite un mayor conocimiento e interrelación entre la población y el gobierno. Las pautas que tome la interacción gobierno-sociedad en muchos casos son determinantes no sólo para el buen término de las iniciativas locales de política, sino, incluso para el propio funcionamiento de la institución municipal. El Ayuntamiento, órgano de gobierno municipal, es la institución que puede incidir con mayor certeza, eficiencia y eficacia sobre la problemática y el desarrollo de la población del municipio (CESEM, 1999).

Los alcances que pudieran darse en la interacción gobierno-sociedad es uno de los elementos que nos marcan la importancia de estudiar el funcionamiento de la institución municipal cuando hablamos de políticas locales, en especial de la posibilidad de configurar una política social. Esta importancia se ve acrecentada en un contexto de alta competencia política con reales posibilidades de alternancia (una de las condiciones de la transición democrática) en todos los órdenes de gobierno. En primer lugar porque la transición supone el cambio de régimen y con ello la posibilidad de modificar el funcionamiento de unas instituciones de gobierno que se distinguen por una alta centralización, abriendo la posibilidad de que la descentralización juegue un papel de mayor importancia en la forma en que funcionan los gobiernos; y en segundo, porque una mayor descentralización supondría la elaboración de una reforma que fortalezca orgánica y financieramente a los gobiernos municipales y la establecimiento de nuevas reglas que delimiten las competencias dentro del ámbito municipal de los otros órdenes de gobierno.

De hecho, este es el supuesto que amina este trabajo: en un contexto de alternancia los gobiernos municipales tienen incentivos y elaboran sus propias políticas, especialmente las sociales, diferentes a las establecidas por los gobiernos estatales y federales. De modo que comenzamos con la pregunta que abre este trabajo, ¿Cómo afecta la alternancia el funcionamiento del orden de gobierno municipal, sobre todo para mejorar las condiciones de la vida de la población? Pero adicionalmente nos preguntamos ¿qué condiciones hacen posible la alternancia en los gobiernos, principalmente los locales?, así como ¿es la política social un buen indicador de los cambios que ocurren en la acción de los gobiernos locales a partir de que estos se encuentran en una situación de alternancia?, posteriormente ¿qué cambia en el contenido de la política y acción social de los gobiernos locales en situación de alternancia?, además ¿las políticas sociales que enarbolan los gobiernos locales en alternancia complementan las correspondientes de los gobiernos federal y estatal de combate a la pobreza?, o ¿las políticas sociales de los gobiernos locales en situación de alternancia van más allá?

A fin de comenzar a resolver estas preguntas, se plantea el siguiente objetivo general:

- Analizar los cambios que ocurren en la generación de la política y acción social de los gobiernos locales, a partir de que se encuentran en una situación de alternancia en el estado de Tlaxcala.

Los siguientes objetivos específicos:

- Identificar la dinámica social que hace posible la alternancia en los gobiernos locales en México.
- Identificar el contenido de la política social alternativa que los gobiernos locales en situación de alternancia estén en posibilidad de aplicar.
- Conocer la situación del estado de Tlaxcala como el lugar donde los gobiernos en alternancia generan políticas sociales alternativas.
- Identificar las particularidades de los municipios del estado de Tlaxcala.
- Caracterizar las condiciones que hacen posible que un gobierno local construya sus propias políticas sociales que superen el planteamiento de combate a la pobreza.
- Identificar la política social aplicada en el estado de Tlaxcala y su impacto en el municipio.
- Comparar la política social de los gobiernos locales en situación de alternancia con otros donde aún no la hay.

Una vez planteados los objetivos se llevó a cabo la elaboración del marco de análisis, la delimitación del objeto de estudio, la política social de los gobiernos locales en situación de alternancia y la localización de los casos. La elaboración del marco de análisis se dio en dos etapas, en la primera, se parte de la definición del municipio dentro del marco de la estructura federal mexicana y de las fuerzas generadores de cambios que lo han afectado en los últimos años. Identificado como los más importantes el cambio en el modelo de acumulación, marco normativo y descentralización y la transición democrática. Sobre la transición democrática, en términos de O'Donnell y Schmitter, que al principio de la investigación tuvo una relevancia significativa, al ir construyendo este marco se reconoció que el concepto no era el adecuado para nuestro trabajo en relación a que describe el cambio político desde una dictadura autoritaria, militar, a la democracia, mientras que la alternancia es un término más pertinente al tratar sobre la sustitución de un grupo en el poder, identificado con un partido, por otro en una institución de gobierno mediada por un proceso electoral.

En la segunda etapa se desarrollaron las dimensiones y el contenido de lo que vamos a entender como política social, haciendo hincapié en la discusión de conceptos sobre la responsabilidad individual y social de las condiciones de vida de las personas. Hay un acento marcado en diferenciar la caridad de las acciones que se realizan para atenuar las secuelas del funcionamiento del propio sistema económico, que en conjunción con el sistema político, da como consecuencia el contenido de una política social (basada en una correlación de fuerzas dada dentro del mismo que puede dirimirse en la lucha electoral). Adoptamos entonces como contenido de las políticas sociales alternativas un enfoque amplio que, por un lado las convierte en socioeconómicas al plantear como su base el funcionamiento del sistema económico local y la intención ir más allá del simple combate a la pobreza y además pueden ser enmarcadas dentro del espacio de las atribuciones de los gobiernos locales. En este sentido la primera propuesta de políticas sociales alternativas que pueden de ser llevadas a cabo por gobiernos locales en situación de alternancia fueron:

- Promoción económica,
- Cuidado del medio ambiente y recursos naturales,
- Preservación de la identidad cultural y étnica,
- Conservación del patrimonio histórico,
- Suministro de servicios públicos básicos, y
- Promoción de la participación ciudadana

Una vez que contamos con estos elementos procedimos a la ubicación y selección de los casos de estudio. En primer lugar seleccionamos como el lugar donde buscaríamos los casos al

estado de Tlaxcala, ya que en los últimos años ha tenido cambios que lo transforman de una entidad sinónimo del atraso y la pobreza (Ramírez: 1994), a otra con un rápido crecimiento basado en la industrialización y los servicios; del estado más leal al partido hegemónico a uno de los primeros donde tiene lugar la alternancia. Rompiendo con un pasado que parecía haber condenado a la entidad a “llegar tarde” a procesos que se daban a escala nacional, como el reparto agrario, la industrialización, etc. Por otro lado Tlaxcala cuenta con una fuerte tradición municipalista de sus pueblos y comunidades que tuvo como uno de sus últimos episodios en la reforma municipal de 1996, que no sólo modifica el marco normativo, propiamente dicho, al ampliar y clarificar las atribuciones a los gobiernos locales, sino que crea, en varios casos a raíz de un conflicto, 16 nuevos municipios, que pasan de 44 a 60, así como el reconocimiento de los gobiernos comunitarios.

En este sentido analizamos las transformaciones en la entidad utilizando dos planteamientos, el cambio socioeconómico y el cambio sociopolítico; sobre los primeros los ubicamos como las alteraciones en la sociedad resultado de cambios en la base económica de la misma, que pasó de una rural a una urbana, de una economía agrícola a una mayormente industrial y de servicios, misma que conlleva cambios en el perfil demográfico de la población. Por otra parte el cambio sociopolítico lo ubicamos como las modificaciones en el comportamiento político de una población como resultado de transformaciones en la sociedad, una sociedad más urbana, con su base económica en la industria y los servicios, tiene formas diferentes de control político que una sociedad agrícola, por lo que sí estos no se adaptan o no lo hacen los actores políticos, pueden sobrevenir cambios en las preferencias políticas, por lo que un buen indicador de estos cambios son los resultados de los procesos electorales en el estado.

En estas condiciones procedemos a realizar un trabajo de caracterización de los municipios del estado de Tlaxcala a fin de ubicar los más pertinentes de ser considerados casos de estudio. Esta caracterización pasa por analizar los cambios en el marco normativo que regula a los municipios del estado de Tlaxcala, (Ley Municipal del estado de Tlaxcala), además de resaltar uno de sus rasgos más especiales, el gobierno comunitario o cuarto orden de gobierno (Olmedo: 1999). A fin de llevar a cabo la caracterización en términos de crecimiento poblacional, base económica, distribución de recursos federales y finanzas públicas diseñamos una regionalización para el estado³, con base en la forma en que se distribuye la población en áreas urbanas, los índices de marginación y la comparación con otras regionalizaciones.

³ Esta regionalización divide al estado en cinco regiones Norte, Sur, Oriente, Poniente y Centro. Una de las características de esta regionalización es que, salvo en la Norte, cada región cuenta con un área urbana como centro integrador.

Al ser la alternancia uno de los ejes de análisis más importantes de este trabajo hacemos énfasis no sólo en cómo ha evolucionado la alternancia de los partidos políticos en los gobiernos locales en el estado, sino que la vinculamos con la competitividad electoral como un paso previo. Finalmente observamos la configuración de un nuevo régimen político para los municipios del estado, la competencia abierta que sustituye al dominio de un solo actor político, lo que tendería a modificar la forma en operan los gobiernos locales.

Una vez que contamos con la caracterización de los municipios del estado pasamos a seleccionar los casos de estudio sobre como generan sus políticas sociales. Dicha selección se hace con base en cuatro consideraciones, que son al mismo tiempo cuatro condicionantes que creemos son necesarias cumplir para que un gobierno local este en situación de generar sus propias políticas sociales alternativas. Estas condiciones son: situación de alternancia, alto impacto en el gasto (una proporción de gasto en obras públicas/sobre gasto administrativo, mayor que el promedio de los municipios), alto gasto por habitante (recursos del ramo 33 por habitante mayor al promedio de los municipios) y la existencia e impacto de programas estatales de política social y de coordinación entre las autoridades locales y estatales. Hacemos una matriz donde damos valor a cada una de las situaciones y comparamos los resultados por municipio y por región, siendo seleccionados los municipios que lograron el mayor puntaje, es decir que cumplen con las cuatro condiciones.

De este primer resultado tenemos diez municipios de todas las regiones, pasamos a realizar una segunda selección descartando los municipios más grandes por la dificultad de realizar nuestro estudio en ellos. De esta segunda selección quedan tres municipios principales y tres alternativos de cuatro regiones del estado, estos son: en la región Poniente el municipio de Calpulalpan, el más importante de la región, donde se encuentra la sexta ciudad del estado y uno de los principales Parques Industriales; de la región Norte, el municipio de Tlaxco, que sirve de entrada a la región más atrasada del estado; y de la región Centro es seleccionado el municipio de Panotla, recién incorporado a la Zona Metropolitana de Tlaxcala, que presenta una situación de transición entre lo urbano y rural. Los municipios seleccionados como alternativos en caso de que la investigación no pudiera realizarse en algunos de los anteriores fueron: de la región Centro el municipio de Yauquemecan, y de la región Sur los municipios de Nativitas y Zacatelco.

Una vez hechos los primeros recorridos de campo en los municipios seleccionados se profundizó su caracterización, como resultado de estos trabajos se consideró la selección de un municipio que sirviera como modelo de comparación a fin de analizar como se podrían construir políticas sociales en municipios que no están en situación de alternancia. Para su elección se consideran las mismas condiciones que los municipios seleccionados, salvo la condición de

alternancia, entonces este debe ser un municipio que ha mantenido por lo menos en los dos últimos periodos consecutivos un gobierno del mismo partido, como elemento adicional que perteneciera a una región donde no hubiera municipios seleccionados previamente. Con estas características queda solo la región Oriente y de sus municipios, el único que cumple con los parámetros señalados es Altzayanca, de modo que se suma a los casos de estudio. Por otro lado, dado la cercanía entre los casos de Altzayanca y Tlaxco, problemas logísticos para llegar a Tlaxco y que en la región Sur hay un caso de alternancia interesante, se sustituye Tlaxco con el municipio alternativo de Zacatelco. De modo que la selección final de casos de estudio queda como sigue: Altzayanca, Calpulalpan, Panotla y Zacatelco, quedando así representadas cuatro de las cinco regiones del estado.

El trabajo llevado a cabo en cada municipio se dividió en dos partes, por un lado la investigación documental y por otro la investigación de campo. Ambas partes se van intercalando conforme avanza la recopilación de información necesaria para caracterizar al municipio y al Ayuntamiento en su capacidad y potencialidad de elaborar políticas sociales. Durante la primera parte se visitaron y se recopiló información de archivos diversos, como la Biblioteca del Congreso del Estado, el Centro de Estudios y Desarrollo Municipal del Estado, Biblioteca del Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara” A.C., Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, y los Archivos Municipales de Altzayanca, Calpulalpan, Panotla y Zacatelco. El trabajo de campo consistió, en primer lugar, en el establecimiento de recorridos de reconocimiento en los municipios y Ayuntamientos seleccionados, de modo que fuera posible un acercamiento hacia la forma en que operan las administraciones públicas de los municipios en general y de forma particular los ámbitos de los hemos denominado políticas sociales alternativas, finalmente en esta etapa del trabajo se identifican un conjunto de funcionarios que pudieran ser entrevistados en una etapa posterior.

Durante la segunda etapa de la investigación documental la búsqueda y recopilación tuvo como objetivo planes de desarrollo, informes de gobierno, en lo general e informes, o soportes documentales de políticas y acciones concretas de los gobiernos consideran “su” política social, en lo particular a fin de construir un marco de comparación entre lo que nosotros y ellos han denominado política social. En esta parte, una vez identificados un conjunto de funcionarios, se aplica un cuestionario en forma de entrevista sobre cómo se lleva a cabo la operación de los Ayuntamientos y lo que conciben como sus políticas sociales. En principio se esperaba entrevistar a los Presidentes Municipales, Síndicos, Regidores, Secretarios del Ayuntamiento, y otros funcionarios, sin embargo nos encontramos con una fuerte cultura de la desconfianza donde fue necesario probar que no éramos funcionarios federales, estatales, periodistas o simpatizantes de sus adversarios políticos tanto dentro como fuera del Ayuntamiento. Otra situación fue la negativa

tajante a ser entrevistado por que “no había sido autorizado” por su jefe inmediato y la cancelación, previamente informada y no, en más de una ocasión por parte de un funcionario. Análoga situación ocurrió en el caso de la investigación documental donde fue negado, en algunos casos de manera reiterada, el acceso a documentación varia con el argumento de que se trataba de “información confidencial”.

Aún así, se pudo obtener la información y las entrevistas suficientes para desarrollar el trabajo de analizar el contenido de lo que los Ayuntamientos consideran como su política social y compararlo con nuestro planteamiento de políticas sociales alternativas. En este sentido, para su exposición se tuvieron que hacer algunos cambios, se funcionan en un solo apartado la Preservación de la identidad cultural y étnica y la Conservación del patrimonio histórico; mientras que se adiciona un contenido referido al Desarrollo Social. Finalmente la exposición sobre los contenidos de la política social alternativa quedan como sigue:

- Prestación de servicios públicos básicos
- Promoción de la participación ciudadana
- Medio ambiente y recursos naturales
- Promoción de la identidad cultural, ética y del patrimonio histórico
- Promoción del desarrollo económico
- Desarrollo social

De modo que en primer capítulo se exponen las macrotendencias que modifican el marco en el cual actúan los gobiernos locales, el cambio en el modelo económico, el federalismo y las estrategias de descentralización y la transición democrática. Así mismo se hace un recuento de las modificaciones al marco normativo, artículo 115 constitucional y se considera el cambio del concepto, transición por alternancia para el estudio de los gobiernos locales. En el segundo capítulo se presentan diferentes concepciones de Política Social, con base en esto se realiza una crítica a la forma en que se ha llevado en los últimos años desde el gobierno federal y se propone regresar a una concepción más integral con base en dos consideraciones, primera, las fuerzas que generan las condiciones de marginación y vulnerabilidad no son impersonales, sino sociales, de tal manera que encontrarse en esa situación no es una desgracia personal, en todo caso una consecuencia del funcionamiento del sistema económico y segunda, la distribución de poder con base en un mecanismo democrático tenderá a favorecer este tipo de soluciones a la problemática social. En este sentido se hace una propuesta de análisis y generación de la política social alternativa con base en un planteamiento socioeconómico, cuyos contenidos empatan, en principio, con las atribuciones de los gobiernos locales.

El capítulo tres se ubican los cambios socioeconómicos y sociopolíticos que han tenido lugar en el estado de Tlaxcala como procesos que favorecen la aparición de políticas sociales alternativas en los gobiernos locales, también se presenta el análisis de las políticas locales llevadas a cabo por los gobiernos federal y estatal en la entidad. En el capítulo cuatro se comienza la caracterización de los municipios del estado de Tlaxcala, con base en la dinámica poblacional y económica, aunque previamente se exponen los cambios al marco normativo de los municipios en Tlaxcala, haciendo hincapié en el gobierno comunitario como una peculiaridad propia de la entidad. A fin de facilitar la caracterización se genera una regionalización de los municipios del estado; finalmente se presenta un apartado referente a la alternancia en los gobiernos locales y con esto a la generación de un nuevo orden político para los municipios del estado.

En el capítulo cinco se analiza lo referente a los recursos para los municipios (ramo 33), así como lo relativo a las finanzas públicas municipales. En el capítulo seis se presenta la forma en que los recursos y los programas de política social federal y estatal llegan a los municipios del estado, así como ha cambiado el alcance y el contenido de los programas, se muestran también algunas de las experiencias municipales de política social. Finalmente se realiza el ejercicio para determinar los casos de estudio entre todos los municipios del estado.

En el capítulo siete se exponen las características del municipio, su población, su base económica, su Ayuntamiento, la forma en que se eligió al gobierno y acciones de política llevadas a cabo por los municipios elegidos en el capítulo anterior a partir de nuestra propuesta de política social alternativa, con los ajustes realizados. Finalmente se presentan las conclusiones de este trabajo en torno al impacto de la alternancia como elemento de cambio en los gobiernos locales del estado de Tlaxcala, el funcionamiento de los gobiernos en un nuevo entorno y sobre la forma en que se llevan a cabo las políticas sociales alternativas, de base socioeconómica, en los gobiernos locales.

1. La dinámica social y el municipio en México

En esta investigación se examina la relación entre lo que Brugué y Gomá (1998) ubican como transformaciones que han ocurrido en las sociedades durante los últimos años y su impacto en la institución de gobierno local (municipal) en México a fin de situar la problemática y potencialidad de la redefinición de sus políticas, especialmente las que tiendan a elevar la calidad de vida de la población, es decir las que se concretan como políticas sociales y que en adelante ubicaremos como socioeconómicas tratando de superar el enfoque tradicional que ha separado las actividades que tienen como objetivo obtener los bienes y servicios que requiere la población del bienestar que estos deberían de traerle.

Específicamente en México los cambios que han modificado la forma en que se relaciona la sociedad con el Estado, especialmente lo que tiene que ver con temas sociales como combate a la pobreza, redistribución del poder, distribución de bienes públicos, se refieren: al reemplazo de modelo económico, la puesta en marcha de un proceso de descentralización y la alternancia en distintas instancias de gobierno como una primera etapa de transición democrática. Al nivel de los gobiernos locales estos cambios también modifican sustancialmente su relación, tanto con la sociedad como con los otros órdenes de gobierno, federal y estatal.

El impacto en el gobierno municipal se encuentra relacionado, en primer lugar, con una revalorización de su importancia como actor del desarrollo social y económico local, y posteriormente con la problemática asociada a su funcionamiento. Para el análisis de esta problemática nos proponemos revisar a la institución municipal en su doble carácter, como aparato político y como aparato administrativo, además de la forma en que se lleva a cabo la gestión de los servicios públicos, la participación ciudadana, el desarrollo económico, etc.; el alcance de la descentralización dentro del conjunto de sus actividades y las relaciones intergubernamentales que se establecen entre los distintos órdenes de gobierno. En este sentido se hace necesaria una reflexión sobre los límites al desarrollo local que parece provocar el diseño institucional actual del municipio en México.

1.1. El modelo económico

Uno de los aspectos que han tenido impacto significativo en las transformaciones del Estado mexicano durante la segunda mitad del siglo XX, fue la sustitución del modelo de desarrollo económico o modelo de acumulación que funcionó durante la etapa del llamado “milagro mexicano”. Este cambio de modelo adquiere un significado especial en lo referente a las relaciones

entre órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal. No se trata solamente de una modificación en las pautas que hasta entonces eran dominantes, ni tan sólo en la distribución de los recursos públicos; sino de la transformación de todo el conjunto de acciones que realizan cada uno de dichos órdenes de gobierno en la gestión económica de su territorio, a fin de lograr el “diseño de un modelo de crecimiento con fuertes componentes endógenos” y, tan vez lo más importante, liderado por ellos (Brugué y Goma: 1998).

Si bien aparentemente no hay una relación directa entre los cambios en el modelo de acumulación y el comienzo del proceso de descentralización, que en el caso de los municipios adquiere mayor significado con las reformas al Art. 115., como efecto de la incapacidad del Estado de financiar el alcance de sus políticas. No se puede separar un proceso del otro para entender los retos y obstáculos que enfrentan los gobiernos locales.

La crisis económica de 1982 marcó el agotamiento de un modelo de desarrollo estatal expansivo, abocado al mercado interno, marcadamente proteccionista y con amplia intervención gubernamental. El centralismo en la toma de decisiones y en la instrumentación de las acciones de gobierno fue la expresión política correspondiente, como se vera más adelante. Lo motivos del agotamiento de dicho modelo son varios y abarcan elementos tanto internos como externos. De los primeros, se puede mencionar la lenta expansión del mercado interno y la polarización en la distribución del ingreso que provocó que la industria privada se orientara a la producción de bienes de consumo suntuario, “que garantizaban elevadas tasas de ganancia al amparo de la política proteccionista, descuidando las ramas básicas y prioritarias de las que se responsabilizó al Estado para su expansión. Que a la producción de industrias claves - principalmente bienes de uso industrial y bienes de capital - requiere de tecnología avanzada y amplios mercados. Sin embargo, la estrechez de los mercados domésticos no garantiza el acceso a las economías de escala y niveles de eficiencia requeridos para hacer atractiva la inversión en esas industrias” (Hernández Laos: 1985, 34). En cuanto a los externos los relevantes son: el proceso de desregulación de los mercados financieros internacionales, como primer paso de los procesos de globalización de las economías y los efectos en los aparatos productivos de los países desarrollados de la tercera revolución industrial o la creciente incorporación de nuevas formas de organización del trabajo que junto con la informática y la electrónica permiten una creciente fragmentación y automatización de los procesos industriales.

En México, uno de los principales efectos de la crisis para el gobierno federal fue la aparición de un agudo desequilibrio fiscal (Solari y Chauca: 1992), mismo que tiene su origen en el incremento del gasto durante los 70`s (se estima que de 1960 a 1970 el gasto federal se duplicó). La forma acelerada en que el gasto se incremento no tuvo una correspondencia similar con la

evolución de la recaudación, por lo que el financiamiento de dicho incremento tuvo un origen externo que finalmente se colapsó con la interrupción de los flujos financieros del exterior. A medida que se deterioraba el entorno económico y el gobierno veía disminuir drásticamente su fuente de ingresos, por la caída del precio del petróleo principal producto de exportación, quedaba claro que no sólo hacía falta un ajuste al sistema, sino que era necesario introducir reformas institucionales a fondo, una de las cuales, la descentralización, tuvo gran impacto en los estados y municipios. “A raíz de la crisis fiscal y administrativa del gobierno federal mexicano en 1982, éste enfrentó serios problemas para sostener los promedios históricos de inversión y gasto en los estados y financiar el desarrollo de las regiones del país. Por lo tanto, reconoció la necesidad de aligerar la sobrecarga fiscal y administrativa del gobierno federal y, en consecuencia, también la necesidad de profundizar las medidas que fortalecieran la capacidad económica, administrativa y política de estados y municipios” (Aguilar: 1997, 110).

A partir de 1982 la economía mexicana se ve sometida a una política de cambio estructural, cuya primera fase es un plan de ajuste y estabilización que tiene como finalidad la corrección de los desequilibrios fiscales internos y externos, para lo cual se adopta una estrategia fundada en la devaluación real y la contracción brusca de la demanda agregada. Uno de los primeros resultados de esta estrategia fue la baja del déficit financiero del gobierno que pasa del 16.9% al 8.6 del PIB de 1982 a 1983 y la recuperación de la balanza de cuenta corriente de -4,878.5 a 5,545.7 millones de dólares. Esta disminución de las brechas fiscales, internas y externas, tuvieron como costo una importante contracción de la actividad económica, incluso mayor de la esperada (el crecimiento del producto se estimaba de 0% y resultó de -4.2%). Estos ajustes, sobre todo el relacionado con el tipo de cambio (pasó de 26.23 pesos por dólar a 96.17, una devaluación del 366.64%) y las finanzas públicas supusieron la necesidad de imponer pérdidas considerables a los sectores mayoritarios de la población, incluidos segmentos importantes de la burocracia y del sector privado (Elizondo y Heredia: 2000).

A las políticas de ajuste siguieron las de cambio estructural que tenían como objetivo la transformación del modelo de acumulación. Estas transformaciones dentro del modelo de desarrollo giran en torno a la apertura de la economía al exterior (comercial, financiera y la participación de la inversión extranjera), la reducción de la participación del Estado en los procesos económicos, tanto de manera directa, como productor, como de manera indirecta como regulador; un énfasis en los mecanismos de mercado como reguladores de la actividad económica y que promueven la asignación más eficiente de los recursos. Los objetivos a largo plazo de estas políticas fueron: el restablecimiento de la rentabilidad del capital por medio de la eficiencia productiva, la eliminación de las distorsiones en la asignación y uso de los recursos productivos creados por la sobre expansión, el agotamiento del potencial dinámico del Estado como interventor

y el logro de una modalidad abierta de integración a la economía mundial, para adecuar los costos de producción, los precios y las ganancias a los estándares internacionales (Rivera: 1992).

Una de las nuevas reglas a seguir por parte del Estado dentro de la estrategia de cambio estructural en la economía, fue la relativa a tener finanzas públicas sanas (Guillén Romo, 1992), que en términos prácticos se traduce en la política de “déficit fiscal cero”, donde se limitan exclusivamente los gastos a los ingresos (se gasta sólo lo que se recauda). El efecto a largo plazo sobre la actividad económica fue la caída de la capacidad de crecimiento y la formación de un estado de expectativas económicas decrecientes en la población, apuntalada por cada uno de los ciclos de crisis recurrentes que minaron la credibilidad social en la política económica. En tanto que por parte del gobierno “se abandonaron, en la práctica, los instrumentos de que dispone o puede disponer el sector público para alcanzar los objetivos básicos de equidad distributiva y eficiencia económica” (Godínez: 2000, 213).

Tonatiuh Guillén (2001) comenta de forma más clara los efectos de las políticas de ajuste económico como resultado del agotamiento del modelo de desarrollo económico para estados y municipios. Donde la severa reducción del gasto público “se tradujo en la incapacidad material de la federación para continuar su centralismo en términos usuales y mantener su presencia que abrumaba toda función pública en cada (estado) y municipio del país”. Este proceso abre, lo que él llama un “espacio institucional” para el surgimiento (o resurgimiento) de los gobiernos regionales (estatales y municipales), mismo que se concreta en la acción de asumir lo que dejó de hacer el gobierno federal, adquirir responsabilidades, aunque no de forma automática, para impulsar su propio desarrollo, lo que en muchas ocasiones para los municipios ha implicado una tremenda lucha con el gobierno del estado o con la federación o con ambos.

No obstante lo anterior, la forma en que se distribuyen los recursos entre los órdenes de gobierno ya había pasado por profundas transformaciones antes de la puesta en marcha del cambio estructural en la economía. Como se analizará más adelante, estos cambios eran parte de una tendencia que reforzaba el centralismo del Estado mexicano. Con la creación en 1980 del impuesto al valor agregado (IVA) y la consecuente eliminación de varios impuestos federales y estatales se propone crear un nuevo sistema de reparto, mismo que subsiste en la actualidad. Su marco de actuación es la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), lo que le dio nacimiento al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). Los instrumentos del SNCF son los Convenios de Adhesión y Convenio de Colaboración común a todas las entidades. Las bases del nuevo sistema eran la simplificación de la administración tributaria y asegurar un mínimo de recursos federales a estados y municipios. Con la eliminación de impuestos federales se abandona el sistema de cuotas por impuesto para el reparto y se sustituye por uno de porcentajes sobre el total de los ingresos

federales participables. En un principio el reparto se realizaba fundamentalmente a través de fondos de participaciones sobre los ingresos pero posteriormente, como se verá más adelante, se crearon las aportaciones. Las participaciones pueden ser el principal componente de los ingresos de un municipio, aunque esto va a depender del grado de desarrollo del mismo.

La fórmula con la que responde el Estado al cambio de modelo de acumulación fue la reestructuración del gobierno federal, lo que implicó reformas institucionales a fondo. Las que se convirtieron en una necesidad para actuar en el nuevo entorno. Las reformas que nos interesa resaltar están en relación con las políticas de descentralización.

1.2. Federalismo y descentralización

Estudiar la forma en que se ha dado el proceso de descentralización, como una respuesta al cambio de modelo de acumulación es prácticamente imposible sin hacer referencia al federalismo, no sólo porque la organización del Estado mexicano es federal, sino porque una las características de esta forma de gobierno es precisamente su naturaleza descentralizada.

El federalismo es una forma de organizar del Estado. Es una construcción histórica que realizan las sociedades que se han constituido en Estado-Nación y le da sustento a un “arreglo político institucional basado en una distribución funcional y territorial del poder entre un ámbito central y ámbitos locales (estados, provincias o territorios) independientes y federados, los cuales participan en un pacto” (Ziccardi, 2000^a: 238). La forma que toma la organización federalista persigue “la descentralización política y administrativa del aparato gubernamental, creando un poder soberano (gobierno federal) en el que las entidades locales se encuentran representadas, a la vez que son soberanas en sus territorios y sociedades (Ziccardi, 2000^a: 238). Asimismo sostiene que los Estados federados tienen en común “a) la existencia de un pacto o arreglo institucional entre ámbitos o poderes (por lo general, estatal y federal), b) la subordinación de poderes y entidades a la Constitución, cuya modificación sólo puede hacerse con la intervención de los integrantes del Estado, y c) garantizar un equilibrio entre ordenes de gobierno donde ninguno está por encima de otro” (Ziccardi: 2000a, 238).

La puesta en práctica de los sistemas federales de gobierno en distintos países presenta una gran diferencia entre ellos, y en muchos, incluso, es utilizado como argumento en experiencias que tienen poca o nula relación con él, como son: el totalitarismo, el autoritarismo o el centralismo.

En el caso mexicano la adopción del federalismo se da al inicio de su vida independiente como resultado de la lucha de diversas fuerzas que trataban de influir en la definición del nuevo estado. Algunas de estas eran: el fuerte regionalismo de algunas provincias, la necesidad de defensa contra intenciones de reconquista y la conciliación de los intereses particulares de las provincias con el interés superior de la nación, entre los más relevantes. En un contexto de luchas y presiones el sistema federal mexicano fue creado sobre la organización centralista colonial, tomando como modelo el federalismo norteamericano, pero con diferencias sustanciales, un ejemplo de ello es que en México el gobierno federal “no gobernaría a ciudadanos, sino a estados”; una más se refiere a que las relaciones dentro del sistema (que se traducirían posteriormente en tensiones) serían entre el centro y las provincias, mientras que en “Estados Unidos no había desconfianza entre un centro que no existía y que todos reconocían como necesario, (porque) lo que había era el temor de que los estados pequeños fueran tiranizados por los estados grandes” (Zoraida: 1996, 24-25). Desde este periodo el status de los ayuntamientos encontraba su definición dentro la organización de los estados, con lo que, desde entonces, hay marcadas diferencias entre ellos. “Los ayuntamientos fueron reglamentados por las constituciones estatales...siguieron siendo la representación de la comunidad y elegidos popularmente, pero variaron las atribuciones...La de Zacatecas de 1825, por ejemplo, asignó a los ayuntamientos un papel en la elección del gobernador y permitió que se constituyeran en el instrumento para que los ciudadanos opinaran sobre las leyes” (Zoraida: 1996, 26); mientras que en Tlaxcala se le consideraba un cuarto poder (Olmedo: 1999, 60).

Así durante la primera mitad del siglo XIX el federalismo mexicano debatió su existencia entre estados muy fuertes que se negaban o regateaban su participación, luchas entre el Ejecutivo y el Congreso y propuestas, por parte de sectores conservadores de la sociedad de retornar al centralismo (Bases Orgánicas de 1830). El verdadero afianzamiento del federalismo se encuentra estrechamente relacionado con el triunfo de la República; ya que los liberales consideraban que “el poder federal debería tener una esfera propia e independiente (de poder) de la de los estados, (y una forma de obtenerse se encuentra) ilustrada en una ley contra los bienes de todas las corporaciones y la nacionalización de los mismos, que llevó a una apropiación de estos recursos por parte del poder federal independientemente de donde estuvieran situados. Esta decisión representa la primera formulación de la autonomía financiera del poder federal” (Carmagnani, 1996: 147). Este proceso se estuvo acompañado de una transformación del Poder Ejecutivo (la presidencia), mismo que lo hacía más fuerte que los otros dos, el Legislativo y el Judicial, teniendo como fundamento que había comandado el triunfo de la República. Desde esta época se puede ver que hay una tendencia hacia la personalización del poder (primero con Juárez y posteriormente con Díaz), mismo que puede ser observado al erigirse en el mediador de las diferencias del gobierno federal y los estados “representando la progresiva afirmación del principio de primacía de

la federación en cuanto a garante y conciliadora de los intereses plurales existentes en espacio geohistórico mexicano. Gracias a las prácticas de compromiso y a su institucionalización, a la federación progresivamente se le va asignando *de facto* un papel superior” (Carmagnani, 1996: 164). En este sentido desde sus inicios la construcción del federalismo en México adquiere uno de sus rezagos característicos, el centralismo, tal como lo afirma Aguilar (1997: 110) “la centralización administrativa, política y económica –tendencia natural de los sistemas federales, incluidos los más equilibrados y de mayor tradición- ha sido una característica dominante del arreglo federal mexicano durante el siglo (pasado). El resultado es evidente: el gobierno federal se ubica por encima de la soberanía de los estados y la autonomía de los municipios”.

Los municipios tomaron parte activa en la construcción del federalismo de corte liberal al ser, los pueblos y ayuntamientos, importantes opositores, prácticamente desde principios del siglo XIX, al proyecto conservador que sólo prometía un regreso a las tradiciones coloniales, al viejo “orden jerárquico de la autoridad”. Vulnerando con ello la libertad municipal que hasta entonces se había conquistado dentro de la soberanía de los estados. Incluso hubo varias concesiones a los municipios, por ejemplo: la abolición de la connotación corporativa dada inicialmente al ayuntamiento y el reconocimiento de la propiedad municipal y el decreto del Congreso por el cual se reconocía la autonomía financiera de los municipios. Durante el Porfiriato, el proceso de concentración del poder en la rama ejecutiva, no sólo tiene lugar en el gobierno federal, también ocurre en los gobiernos de los estados y con ello “se va progresivamente verticalizando el poder en manos del gobernador. La verticalización dio como resultado que el gobernador buscara controlar mayormente el poder local –el municipio-, con el fin de favorecer no sólo a su grupo sino también el control personal en el territorio de su estado. Las reformas de las constituciones estatales de los estados ocurridas entre 1891 y 1894, ilustran la cancelación, en primer lugar, de la posibilidad de los pueblos de erigirse en ayuntamientos y, segundo lugar, de la transformación de los cargos de presidentes municipales, anteriormente electivos, en cargos de nominación por los jefes políticos” (Carmagnani, 1996: 169-170).

En la etapa posrevolucionaria continúa la construcción de la preeminencia del Ejecutivo, que se puede observar en el papel que se le asigna en la Constitución de 1917. Dos ejemplos son tanto la supresión de la vicepresidencia, como el debilitamiento del Poder Legislativo relativo al número de periodos de sesiones y pérdida de la facultad de convocar sesiones extraordinarias. Pero, lo más importante está relacionado con nuevas tareas que le son adjudicadas al Ejecutivo: garante de los nuevos derechos sociales, establecidos en sus artículos, 3º, relativo a la educación; 27, sobre la regulación de la propiedad y redistribución de la riqueza y 123, referente al trabajo y la relación de los factores de la producción (Hernández, 1996: 273). Lo que representó en la práctica la creación de nuevas instituciones nacionales encargadas de custodiar su aplicación en todo el

territorio, hecho que minó en la práctica la soberanía de los estados y la autonomía de los municipios.

Una de las demandas políticas más significativas durante la Revolución, e incluso desde antes, fue el municipio libre, figura que quedó plasmada en el Artículo 115 de la Constitución, de esta forma el municipio quedó establecido como la base del sistema federal al quedar ligado al gobierno interno de los estados, de los cuales es unidad territorial. “Su autonomía fue garantizada por su órgano administrativo de gobierno, el ayuntamiento, electo por voto popular y directo sin autoridad intermedia este éste y el gobierno estatal” (Hernández, 1996: 272).

Paralelamente al establecimiento de instituciones¹ nacionales que garantizarían los derechos sociales, tiene lugar el combate, por parte del gobierno central, de los caciques-gobernadores producto de la lucha revolucionaria y que sustentan su poder en privilegios no explícitos. Como poderes locales competían con el gobierno federal dificultando la marcha de varios proyectos nacionales. La fórmula para remplazar a estos poderes regionales fue una “expansión político-administrativa (que) encontró poca resistencia debido a la escasa institucionalización de la vida política y al hecho de (existir grandes) dificultades económicas en los estados les impediría fomentar su desarrollo” (Hernández, 1996: 280).

La separación de los estados de las competencias económicas y sociales, que podían servir de vínculo con la ciudadanía local y su traslado a la federación fue un proceso que reforzó más el funcionamiento centralista del federalismo mexicano. La construcción de este tipo de federalismo durante la mayor parte del siglo XX fue paralela al establecimiento del Estado corporativo (Garrido, 1995), de modo tal, que en vez de tener un federalismo cooperativo entre órdenes de gobierno con la misma importancia, tenemos un federalismo centralista corporativo con un elemento que toma las decisiones (Ejecutivo) por encima de la sociedad y de los otros órdenes de gobierno. Crespo (2000, 66-72) señala que una cualidad de este sistema fue su amplia capacidad para incorporar a amplios sectores de la población al bienestar social a través de las instituciones de masas como: sindicatos, confederaciones, asociaciones, así como un partido de masas único o hegemónico, lo que le brinda, de forma adicional, un amplio rango de continuidad y estabilidad. Así “se comprueba que por más de medio siglo, mientras que la libertad política pasa a un segundo término, aumentan consistentemente los servicios públicos sociales: educación, sanidad, reforma agraria, salarios mínimos, sindicalización, los cuales provienen casi todos del

¹ Las instituciones a través de las cuales la federación hizo sentir su presencia fueron la obra educativa y cultural de José Vasconcelos, como secretario de Educación (1921-1924), la regulación monetaria a través del Banco de México, la creación de infraestructura a través de la Comisión Nacional de Irrigación (1924), el Consejo Nacional Económico (1928), la Ley sobre Planeación general del República (1930), así como diversas reformas de 1929-1936 que tenían como objetivo dar funcionalidad a las acciones de gobierno (Hernández, 1996).

gobierno central. No hay a nuestro juicio ningún indicador social que no fuera objeto de atención por parte del gobierno federal, prueba de ello es que en la década de 1960, el gasto social representa casi un cuarto del gasto federal total” (Hernández, 1997: 29).

Otro de los rasgos característicos del “federalismo centralista mexicano”, es una baja libertad política que conduce al autoritarismo del Estado mexicano que reconocía los intereses y la autonomía locales sólo en la medida en que no interfirieran con el poder central, más específicamente del presidente. “El sistema político de México es muy centralizado y aunque ostensiblemente le otorga la primacía a los estado y municipios, en la práctica el poder lo detenta el centro, particularmente la rama ejecutiva” (Rodríguez, 1999: 56).

Uno de los puntos culminantes del proceso de construcción del federalismo centralista fue sin duda el establecimiento de los Planes Nacionales que desde su nacimiento excluía las realidades estatales (ya no digamos las municipales) y subordina toda la acción de los órdenes de gobierno a las directrices del centro al hacerlo obligatorio para la Administración Pública Federal y coordinado para aquellos. “La idea central del plan es la centralización, pues la sociedad mexicana es considerada incapaz de organizarse. El plan atribuye esta función organizativa al Estado federal que puede implementarla ligando a él a las clases medias y populares” (Hernández, 1996: 287).

Finalmente como subraya Aguilar (1997: 148) “el mérito histórico del predominio del gobierno de la federación, más allá del marco institucional federal, fue hacer de México un Estado Nacional, en el triple sentido de lograr la integridad territorial, monopolizar la coacción y generar un sentido de identidad nacional en un tiempo que la *mexicanidad*; el ser *mexicano*, era una identidad colectiva débil y de poco significado vital frente a las identidades regionales, étnicas, religiosas y estamentales”. En lo que respecta a la dimensión económica comenta: “la modernización, la industrialización y el desarrollo del país tuvieron su motor natural en el gobierno nacional...fue obligado y realista pensar en un modelo de desarrollo desde el centro hacia la periferia, con la expectativa de que las ondas modernizadoras se fueran extendiendo en círculos cada vez más amplios hasta cubrir todo el país”.

Sobre esta dimensión tiene lugar una de las transformaciones más importantes en la forma en que se expresa el “federalismo centralista mexicano”, la forma en que se reparten los ingresos públicos entre los órdenes de gobierno y los poderes de la Unión. Tal como señala Hernández (1996, 293) “se podría afirmar que el mayor condicionamiento de los estados por parte del gobierno federal se logró no tanto por la vía política, sino más bien por la financiera”. Entre 1934 y 1964, el porcentaje de los ingresos estatales en relación con los ingresos totales disminuye,

pasando de 14.5% a 9.5%, resultando que los estados pasaron a depender cada vez más de los subsidios y créditos federales.

De este modo al minar severamente la crisis económica de 1982, vía la crisis fiscal, el monto de los recursos de que podía disponer, repartir, castigar y hacer presión por parte de la federación hacia los estados y municipios se hace necesario instrumentar reformas institucionales que den viabilidad al sistema federal mexicano. Sobre esto García (1999) comenta: “en el caso mexicano la necesidad de instrumentar cambios en el sistema se fue haciendo evidente desde la primera mitad de los ochenta tanto en lo económico como en lo político y social. Las crisis financieras y el deterioro de las formas y canales tradicionales de hacer política señalaban un panorama complicado para el país”. Entonces se propone la descentralización como una forma establecer un nuevo arreglo, una redefinición de las atribuciones y dimensiones de los gobiernos federal, estatal y municipal (ver, Aguilar, 1997; García, 1999; Guillén, 2001 y Rodríguez; 1999).

La descentralización, como una forma particular y contraria al establecimiento en un mismo lugar del poder de dirigir el conjunto de los asuntos públicos y de organizar el poder dentro de un Estado ya era identificada por Toqueville (1963) como un rasgo característico que da identidad a la forma federal de gobierno, contraria a la forma concentrada. Podemos identificar la descentralización como el proceso de dispersión de funciones, y por lo tanto de poder, del centro hacia la periferia (Rodríguez, 1999: 38-47), esto es “ciertas partes de y/o sectores del poder gubernamental, así como la responsabilidad de su funcionamiento, se trasladan desde el nivel central nacional a los niveles municipales y/o estatales o provinciales. Esto significa que los servicios ofrecidos por el Estado quedan bajo la responsabilidad local y/o regional” (Lalander, 2001: 180), lo que implica prácticamente una forma de redistribuir el poder con un fuerte contenido democrático. Rodríguez (1999: 38-47) señala que, en teoría la separación del poder del Estado entre distintos órdenes de gobierno es favorable para el surgimiento de sistemas más democráticos y para la práctica del federalismo.

Esta redistribución, y por lo tanto la descentralización, se ve matizada por la esfera particular de la acción gubernamental donde tiene lugar, de tal modo, que no es lo mismo hablar de descentralización política, administrativa, social o económica, teniendo cada una de ellas procesos específicos y consecuencias diferentes para cada uno de los órdenes de gobierno. También es necesario mencionar la existencia de modos o grados de descentralización, tales como: la desconcentración, la delegación y la devolución; los cuales, en cierto sentido nos hablan de la profundidad que pueden alcanzar los procesos de descentralización. “La distinción entre estos procesos radica en que un otorga autonomía mientras que los otros dos no lo hacen. *Devolución* se refiere a la creación de una entidad independiente o a la transferencia de poderes de toma de

decisiones a organizaciones regionales y locales autónomas. Mientras que la *Desconcentración y la delegación* implican cierta transferencia de funciones, las que permanecen bajo la supervisión y el control de la organización central” (Denis A. Rondinelli citado en Rodríguez, 1999: 41, ver también Martínez y Ziccardi, 2000). La esfera particular donde tiene lugar la descentralización se encuentra interrelacionado con el grado, dando por resultado complejos procesos que pueden servir de catalizadores a reordenamientos dentro de la organización política federal o la generación de situaciones conflictivas de difícil solución. Lalander (2001: 180) señala tres criterios o condiciones fundamentales de los procesos de descentralización: “1) la existencia de entidades territoriales para administrar, 2) el derecho del pueblo a elegir a sus propios líderes locales/regionales, y 3) la capacidad financiera de las distintas entidades territoriales”.

Paradójicamente en México la construcción del federalismo se vio condicionada por la centralización política, que en la práctica se traduce en una forma de autoritarismo, misma que reforzó su aspecto económico, demográfico y finalmente el administrativo. La centralización en su aspecto económico está estrechamente relacionada con la cantidad de recursos manejados por la autoridad central, el lugar donde se aplican y la forma en que se distribuyen, de modo tal, que es una característica del federalismo centralista mexicano. La crisis económica de 1982 merma los recursos disponibles y condiciona el establecimiento de un nuevo modelo de desarrollo y de gestión de los recursos. “La crisis política y económica que empezó a desatarse por primera vez en el decenio de 1980 tuvo un efecto iterativo sobre la descentralización; como política, se convirtió en una respuesta del régimen a los desequilibrios económicos y políticos regionales que se estaban convirtiendo una amenaza para la estabilidad” (Rodríguez, 1999: 125). De forma similar Cabrero (1998: 17) resalta que “las políticas descentralizadoras constituyen esfuerzos encaminados, al menos, a dos grandes objetivos: imprimir mayor agilidad y eficiencia al aparato estatal, y legitimar la acción del Estado ante la sociedad”. Como parte de las reformas institucionales que darían vida al nuevo modelo, la descentralización se propone la redistribución de competencias a fin de aligerar la pesada carga fiscal del gobierno federal. La propuesta de descentralización del gobierno de Miguel de la Madrid, contenía tres líneas de acción con las cuales se pretendía resolver los problemas de la centralización: 1) fortalecer el federalismo, 2) promover el desarrollo regional y, 3) vigorizar la vida municipal.

Entre diversos investigadores hay consenso sobre el significado de la descentralización para los municipios y para el federalismo. Hernández (1997: 33) señala las diferencias entre uno y otro, aclarando de paso la confusión que iguala al federalismo con descentralización. “Muchos tienden a confundir el federalismo con la descentralización administrativa, e incluso verlo como una simple desconcentración de los aparatos administrativos o decisiones administrativas hacia los estados. En el mejor de los casos, se empieza hablar de que la realidad del país requiere de

niveles de gobierno, olvidando que el federalismo no es una matriz jerárquica, sino una de igualdad en donde interactúan las instancias estatales con las federales y, por lo tanto, hablar de niveles de gobierno conduce a una organización piramidal entre la federación, estados y municipios”. En este mismo sentido Aguilar (1997: 113) menciona que “la distribución de competencias y facultades entre los órdenes de gobierno constituye el tema y problema principal del federalismo mexicano”, haciendo hincapié que, en principio, no hay un gobierno superior a otro, ya que todos gozan del mismo *estatus* y no hay entre ellos ninguna relación de subordinación formal. Para Cabrero (1998) “la descentralización significa que el gobierno central transfiere el poder y la autoridad a otras instituciones y gobiernos locales, para que éstos, de acuerdo con las necesidades específicas, planteen sus propios proyectos de desarrollo, los lleven cabo y los evalúen”, por lo que la redistribución de recursos, decisiones y responsabilidades es la esencia del proceso descentralizador. La relación entre la descentralización y los gobiernos locales es enfatizada por Ziccardi (1990) cuando señala que “la descentralización es en sí transferencia de poder de las entidades centrales a los gobiernos locales. Es autonomía de los entes locales para organizar actividades y servicios en sus territorios”, coincidiendo con Aguilar de que el problema esencial es “la cuota de poder que se transfiere, así como el carácter del otorgador (gobierno federal) y el receptor del poder (los gobiernos locales)” (Martínez y Ziccardi, 2000: 714).

Otros autores identifican las reformas descentralizadoras con la construcción de un verdadero federalismo; para García del Castillo (1996: 100) “no existe propiamente dicho un ‘Nuevo Federalismo’, sino simple y sencillamente, nos encontramos ante una experiencia que históricamente no se ha presentado en nuestro país o por lo menos no ha cuajado en un proyecto de largo alcance. Estamos ante una aspiración recurrentemente postergada”. Por su parte, Guillén (2001: 158) señala que a pesar de que en nuestro país formalmente desde 1824 hay antecedentes del federalismo, el proceso de cambio en su estructura y en las instituciones de gobierno que se han dado en los últimos años, hacen pensar que el federalismo, en sí mismo, se encuentra en construcción.

1.2.1. La descentralización y las reformas municipales

La parte sustancial de las reformas descentralizadoras de 1983 fue la modificación del Artículo 115, que regula la vida municipal. Esta reforma es interpretada como el intento más importante de transformar el papel asignado hasta entonces, al municipio en la estructura nacional, su mayor objetivo era su fortalecimiento como institución de gobierno otorgándole la autonomía que le correspondía pero que nunca había disfrutado en realidad. La exposición de motivos mencionaba que “el fortalecimiento municipal no sólo debe considerarse como el camino para mejorar las condiciones de vida de los municipios poco desarrollados, sino también para resolver

simultáneamente los cada vez más graves problemas que enfrentan las concentraciones urbano industriales” (Cabrero, 1998: 107), asimismo se reconocía que el modelo de gestión económica y política que hasta entonces imperaba había llegado a su límite y que era necesario su modificación. “La centralización que en el periodo anterior permitió que el país acelerara su crecimiento económico y su desarrollo social ha dejado de ser útil y se ha convertido en una severa limitación para el proyecto nacional de país...La centralización ha arrebatado al municipio la capacidad y los recursos necesarios para el desarrollo” (Rodríguez: 1999, 156).

Los elementos más importantes de que consistió la reforma fueron:

- i) “Supuestos y requisitos para proceder a la declaración de desaparición de poderes municipales;
- ii) ampliación de las facultades reglamentarias para expedir disposiciones en materia política y de buen gobierno;
- iii) establecimiento de obligaciones mínimas, que consistirán en la prestación de algunos servicios públicos que podrían calificarse como servicios mínimos;
- iv) ampliación de la facultad para establecer algunos impuestos sobre los inmuebles y la transferencia de estos;
- v) adjudicación de los beneficios de los bienes llamados propios y de los servicios que preste el municipio;
- vi) consagración en la Constitución de la idea de las participaciones que el gobierno federal está obligado a entregar a los municipios;
- vii) reconocimiento de libertad para formar el propio presupuesto;
- viii) otorgamiento de facultades expresas para intervenir en materia de zonificación y planes de desarrollo urbano;
- ix) permiso para una mayor participación democrática en las comunidades, al hacer extensivo a todos los municipios el principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos, y
- x) establecimiento del principio de concertación, mediante el cual los municipios están facultados para celebrar convenios con los estados y con la federación, e incluso con otros municipios para el mejor desempeño de sus obligaciones” (Cabrero, 1998: 108).

En la década de los noventa hubo dos reformas significativas al marco de actuación de los municipios. La primera, relacionada con modificaciones al artículo 105 constitucional publicadas el 31 de diciembre de 1994, tuvo como efecto el reconocimiento explícito del municipio como poder político, lo que posibilita que los Ayuntamientos promuevan controversias constitucionales frente a actos de la federación y del gobierno de los estados. El reconocimiento de los gobiernos locales

“como poder del Estado, (reside en que) este poder no es otro que el que deviene del sufragio como expresión de la soberanía” (Comisión de Fortalecimiento Municipal, 1999: 18). La promoción de las controversias constitucionales por parte de los gobiernos locales tiende a modificar el virtual estado de indefensión en que se encontraban y se convierte en los últimos años en un instrumento más de afirmación y lucha del espacio acción que le arrebató el centralismo de la federación y de los estados.

La segunda reforma tiene lugar en 1999 con una nueva modificación al artículo 115 a fin de “lograr la consolidación de la autonomía municipal y su capacidad de decisión... (ampliando)... sus facultades y potestades en lo político, en lo financiero y lo social...de tal forma que pueda ser cauce de la participación ciudadana, que le permitan prestar los servicios públicos que sus habitantes le exigen y convertirse en agente activo del desarrollo económico y social” (Comisión de Fortalecimiento Municipal, 1999: 18). Los elementos de esta reforma son:

- i) Se reconoce al Ayuntamiento su facultad de gobernar, no sólo de administrar el Municipio;
- ii) se reconocen competencias exclusivas al Municipio, no concurrentes con el estado;
- iii) “las materias exclusivas Municipales se entienden en su doble carácter de función y de servicio público...no se trata de sólo ‘prestar’ el servicio sino de ejercer su función de autoridad reglamentaria, de promoción y desarrollo, participación comunitaria, etc.
- iv) se establece un mecanismo subsidiario mediante el cual los Municipios pueden transferir al Estado algunas funciones y servicios exclusivos, siempre que sea voluntad calificada de los Ayuntamientos;
- v) se protege al Municipio no sólo de autoridades intermedias, sino de cualquier organismo distinto a los Ayuntamientos;
- vi) se crea la figura de Leyes Estatales en materia Municipal, delimitadas a un objeto cuyo contenido...no va a poder ir más allá del objeto Constitucional, propiciando el robustecimiento de las capacidades reglamentarias (cuasilegislativas o materialmente legislativas) de los ayuntamientos;
- vii) se elimina la limitante que para la asociación en la prestación de servicios o ejercicios de funciones existe tratándose de Municipios en distintos Estados;
- viii) se incorpora al pago de predial al sector paraestatal, así como los bienes públicos utilizados por particulares;
- ix) se garantiza para el municipio el derecho de iniciativa en materia tributaria, facultándolo para proponer a la legislatura para cada municipio en la individual, todos los elementos de sus contribuciones fiscales

- x) se reordena la fracción V actualizando conceptos de materias concurrentes, tales como transporte, planeación del desarrollo regional y ecología; y
- xi) se resuelve a favor de los Presidentes Municipales, el mando de las policías preventivas municipales, dejando un vínculo de mando con los gobernadores sólo en casos de fuerza mayor o alteración grave del orden” (Comisión de Fortalecimiento Municipal, 1999: 32).

Si bien el objetivo de las distintas reformas al marco jurídico que regula la vida municipal ha sido el de fortalecer a los gobiernos locales hay dos elementos que generan problemas para lograr su objetivo. El primero está relacionado con el tiempo que se tardan las legislaturas estatales en incorporar y adecuar a su marco normativo las modificaciones. De modo que a casi treinta años de “distancia, para un número importante de ayuntamientos del país todavía se encuentran en un horizonte futuro los alcances potenciales (de las reformas de 1983 al) Artículo 115” Guillén (1996: 106). Este retraso en la aplicación de las reformas está relacionado tanto con resistencias dentro de los gobiernos estatales, como con la incapacidad técnica y operativa de los gobiernos locales para asumir sus nuevas atribuciones. De cualquier manera queda claro que hay una necesidad de una maduración de las condiciones para llevar a cabo las reformas, lo que supone un proceso de negociación, muchas veces sumamente difícil, entre los ayuntamientos frente a los gobiernos estatales y frente a la sociedad, como señala Guillén (1996: 105) “la `maduración´ del marco legal no implica solamente sus aspectos instrumentales sino también –y sobre todo- a sus condiciones políticas”. El segundo de los elementos se encuentra relacionado con el alcance de las reformas, ya que, sin desmeritar ninguna de ellas, para su fortalecimiento, la institución municipal requeriría de transformaciones estructurales, mientras que la mayor parte de los cambios propuestos están a la altura de lo que hace el ayuntamiento, es decir en el ámbito de la gestión. Más adelante haremos hincapié en la forma en que se potenciaron las transformaciones en el sistema federal y en este orden gobierno en particular.

El esquema de descentralización aplicado al centralista sistema federal mexicano tenía como objetivo aumentar la eficacia de la Federación, mediante la reducción de tamaño y de sus responsabilidades, pasando buena parte de los costos a los municipios mediante sus nuevas “atribuciones”, en un proceso donde políticamente era menos riesgosa la descentralización que la democratización (Rodríguez, 1999: 126-127). Pero, la descentralización se encuentra íntimamente relacionada con la democratización en términos de que la primera significa redistribución de poder, espacios de decisión y responsabilidades, y la segunda una fórmula incluyente para la toma de decisiones; Lalander (2000: 181) señala que “la perspectiva democrática tiene que considerarse central en el discurso en las relaciones entre Estado y la sociedad, incluso en el discurso sobre la descentralización, ya que el problema nuclear es encontrar un balance entre ambos”. En este

sentido la democratización (transición democrática) adquiere relevancia, como elemento imprescindible, para entender el proceso de cambio que se está dando en nuestro país, especialmente en los municipios, desde hace algunos años.

1.3. La transición democrática y alternancia

De las diversas acepciones que en los últimos años se le han dado a los procesos de transición democrática nos importa resaltar la que tiene relación con el cambio de régimen (O'Donnell y Schmitter, 1994; Flores, 1996), más concretamente con la adopción de nuevas reglas, instituciones y pautas de comportamiento dentro del sistema político y económico. Para Martínez Rodríguez (2000: 788-789) "el término *transición* hace referencia a un proceso de cambio mediante el cual un régimen preexistente, político y/o económico, es reemplazado por otro, lo que conlleva a la sustitución de valores, normas, reglas del juego e instituciones asociados a este por otras diferentes". Un escenario de transición presupone la existencia de una situación de crisis en un sistema institucional determinado, para el caso de las transiciones democráticas será un régimen con un arreglo institucional autoritario el que presente esta situación. Flores Olea (1996) señala que la crisis sería profunda, en el sentido que va, de una descomposición a la disolución de una entidad, constituyéndose una nueva que se irá formándose, un nuevo sistema y un nuevo poder social (ver también Guillén, 2001: 261-264). Para ambos autores un elemento relevante es la incertidumbre ante el cambio que significa la transición, del sistema político, pues durante la transición las reglas que lo hacen funcionar no están completamente definidas y aceptadas por todos los participantes o se encuentran en proceso de negociación, lo que suele ser muy complicado. Una vez que ha comenzado un proceso de transición de un sistema político es muy difícil predeterminar hacia a donde se dirigirá el cambio o cual será finalmente el resultado del proceso, que forma tenderá la nueva entidad y que arreglo institucional le servirá de soporte a su funcionamiento. En otras palabras la transición desde un régimen autoritario no necesariamente termina en la construcción de un régimen democrático, en este sentido, es posible que se refuerce el autoritarismo o que se dé paso un régimen híbrido (no autoritario, pero tampoco democrático).

O'Donnell y Schmitter (1994) comentan que el proceso de transición democrática se encuentra precedido por dos subprocesos que marchan cada uno según sus propios ritmos y con sus propias oscilaciones: la liberación y la democratización, los cuales son mutuamente necesarios, aunque pudieran darse por separado. Mientras que la liberalización se puede identificar como el reconocimiento de los derechos políticos, tales como las garantías individuales y colectivas, la democratización es un proceso que va más allá de la simple adopción de sistemas de elección de los poderes, la representación territorial o la efectiva separación de las partes ejecutiva, legislativa y judicial. Los autores señalan que cuando tienen lugar estos procesos,

pueden darse los regímenes híbridos en función del grado en que se hacen presentes la liberalización y la democratización de modo que “tienen lugar casos de alta liberalización y baja democratización denominados dictablandas, y casos de alta democratización y baja liberalización denominados democraduras” (O’Donnell y Schmitter, 1994; Martínez Rodríguez, 2000).

En México existe una confusión entre la transición democrática y la alternancia. Entre algunos actores políticos la percepción de que a partir del triunfo de Vicente Fox Quesada, candidato del Partido Acción Nacional (PAN), en las elecciones presidenciales del año 2000 que se da fin a poco más de 70 años de gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI), México ha cambiado hacia un régimen plenamente democrático, es decir, existe la idea de que la alternancia por sí misma significa el paso a un régimen democrático. Se entiende así por la forma centralista en que se encontraba (y se encuentra) organizada la estructura del Estado. La Presidencia de la República fue el centro del poder político que subordinó a los Poderes Legislativo y Judicial, además de ser la jefatura de una Administración Pública que funciona con una lógica organizacional de tipo vertical y con gran concentración en la toma de decisiones, que inhibía, sino cancelaba, muchas de las iniciativas de los restantes ordenes de gobierno.

Hay un hecho innegable. La transición democrática, en su primera fase la alternancia, comienza en los municipios, para posteriormente tener lugar en los gobiernos de los estados y finalmente en la Presidencia. En 1970 sólo un municipio era gobernado por un partido distinto al PRI, para 1980 ya eran 21, en 1990 eran poco más de 160² y en el 2002, 1,233 municipios³; aproximadamente poco menos de 2/3 de la población vive en un municipio gobernado por un partido político distinto al PRI, incluyendo muchas capitales estatales. En tanto que en 1989 en Baja California cuando Ernesto Rufo Appel, candidato del PAN a gobernador derrota a Margarita Ortega, candidata del PRI, y es reconocido por parte del gobierno federal y por el PRI, se marca el inicio de la alternancia en este orden de gobierno. Todo esto tiende a reflejar que el escenario de la transición democrática mexicana ha pasado por la alternancia en los gobiernos locales, hacia los gobiernos de los estados y al gobierno federal, en un proceso sumamente lento, en el cual la oposición va arrancando de forma sucesiva espacios de poder y decisión cada vez más importantes. Hay autores que se explican este proceso a partir del copioso reformismo sobre la ley electoral y las instituciones encargadas de organizar las elecciones para la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo (Comisión Federal Electoral e Instituto Federal Electoral) que tiene lugar a partir de 1977 (Crespo, 2000 y Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000).

² Ricardo Becerra, Pedro Salazar, José Woldenberg; *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. Ediciones Cal y Arena, México 2000, pp. 156.

³ CEDEMUN. www.cedemun.gob.mx, enero 2002.

Después de lograda la alternancia, la sustitución del grupo político dominante en la jefatura del Estado, que es identificada como la primera parte de la transición⁴, tiene lugar una segunda etapa, misma que O'Donnell y Schmitter (1994: 27-30) identifican con el término de "socialización", y que de forma similar que la transición, también se compone de dos procesos: la democracia social y la democracia económica. El primer proceso se encuentra vinculado al reconocimiento de la dotación igualitaria de derechos y obligaciones de todos los miembros de la población que cumplan ciertas condiciones, ciudadanos; así como al arreglo institucional que hace posible este reconocimiento en distintos escenarios. Por otra parte la democracia económica tiene que ver con la distribución equitativa de los beneficios derivados de la producción de los bienes y servicios que realiza toda la sociedad, así como "educación, salud, vivienda, información, tiempo de ocio, y aún autonomía, prestigio, respeto y posibilidades para la autorrealización". Esta etapa tiene relación con lo que Flores Olea ha llamado el contenido de la democracia⁵ "no sólo ley, sino sustancia efectiva de relaciones sociales, incluyendo por supuesto las relaciones de poder, entre gobernantes y gobernados, la distribución más equilibrada de oportunidades para todos" (Flores Olea; 1996: 131).

En este sentido la transición en México no es sólo política, sino también económica. Sobre esto Aguilar (1997: 149) comenta que "a partir de los años ochenta, la insurgencia democrática del país, en conexión causal con la debacle fiscal del Estado mexicano, que había sido el eje central del modelo de desarrollo económico, autocontenido y protegido ('hacia adentro' o 'sustitutivo de importaciones'), provocó un sismo político-institucional, político y administrativo, que no sólo ha cuestionado el arreglo del sistema político posrevolucionario, sino que ha denunciado también el desequilibrio a favor de la Presidencia en el eje de la división de los poderes del Estado y a favor del gobierno federal en relación con los gobiernos estatales y municipales". En el mismo sentido García (1999: 77) señala que "la necesidad de instrumentar cambios en el sistema se fue haciendo evidente desde la primera mitad de los ochenta tanto en lo económico, lo político y social. Las crisis financieras y el deterioro de las formas y canales de hacer política señalaban un panorama complicado para el país. Sin embargo, las fracturas se soportaron al interior del sistema y los movimientos sociales continuaron desarrollándose con cierto orden, por lo menos hasta 1988". Al

⁴ "El advenimiento de la democracia política es el *terminus ad quem* predilecto de nuestros esfuerzos interpretativos, pero no es el fin de las luchas en torno de la forma y fines de la política...la transición hacia una democracia política marca la posibilidad –pero de ningún modo la inevitabilidad - de otra transición, ya que el principio del tratamiento equitativo de los ciudadanos en las cuestiones que afectan las opciones colectivas no conoce límites intrínsecos, salvo aquellos fijados en un momento dado por la tradición, los saberes heredados, los convenios explícitos o la existencia de un poder contrarrestante". (O'Donnell y Schmitter, 1994: 27).

⁵ La noción detrás del concepto democracia rebasa el ámbito de los procedimientos electivos para asumir el de "una organización social más equilibrada y justa, en que también están presentes los valores comunitarios y el propósito del bien general; la dignidad de la persona humana y el respeto y la salvaguarda de sus derechos, de su libertad, pero también la realización del hombre en su colectividad concreta, en y a través de la comunidad a la que pertenece" (Flores Olea, 1996: 132).

hacer crisis el anterior modelo de desarrollo hay una transformación de las reglas, de tal modo que los distintos participantes en los procesos económicos deben acomodarse a nuevas condiciones e incluso permitir la entrada a nuevos participantes. Asimismo se transforman las instituciones, mientras que en anterior modelo el Estado jugaba un papel de suma importancia, era el que establecía las reglas, quien establecía las prioridades de inversión, el lugar y los tiempos donde se realizarían, en suma quien tomaba muchas de las decisiones importantes; en el nuevo modelo es el mercado, los mecanismos de mercado, los que establecen la distribución de los bienes entre los participantes de los procesos de producción y consumo y en última instancia el mecanismo donde se generan los indicadores determinantes para la toma de decisiones. El funcionamiento de este nuevo modelo de desarrollo requiere de una forma descentralizada de organización para su funcionamiento adecuado, así como la industrialización requirió de una organización de tipo centralista.

El impacto de la transición democrática en México se encuentra en que, junto con los procesos analizados antes, el cambio en el modelo de desarrollo y la descentralización, forman el escenario de cambios macrosociales en los que están inmersos los gobiernos locales. En lo económico ha cambiado la forma en que se articulan en el territorio las actividades productivas, el peso relativo de las regiones, así como la localización de los sectores dinámicos. El centralismo económico, fue una expresión del centralismo político. El modelo de industrialización por sustitución de importaciones se basó en un proceso de industrialización concentrado y monopólico con base en un paradigma fordista de producción, dio sustento al desarrollo de una magna concentración urbana (Ciudad de México) que genera la cuarta parte del PIB nacional, dos terceras partes del ahorro, tres cuartas partes del movimiento financiero, etc. Mientras que el nuevo modelo económico construido sobre un paradigma flexible en lo productivo, en combinación con los desarrollos en tecnología de comunicaciones, establece una estructura espacial altamente desconcentrada donde las partes o la periferia adquieren notoriedad e importancia, características propias de los modelos descentralizados, por lo que tienden a reclamar mayores compensaciones. (ver Bodemar, Coraggio y Ziccardi, 1999 y Borja y Castells, 1997).

La relación transición democrática-descentralización es mucho más clara, así, por ejemplo, Rodríguez (1999) destaca que aunque gran parte de las reformas políticas tuvieron como verdadero objetivo el apuntalamiento de la hegemonía del partido oficial en los municipios⁶, la alta competencia electoral y el posterior triunfo de partidos de oposición, aumentó los reclamos sobre

⁶ “En términos generales, la política de descentralización de De la Madrid y Salinas tenía la premisa general de que, fortaleciendo al gobierno (y al partido) en los niveles inferiores, podría preservarse la estabilidad del sistema. Así pues aunque parecía que se otorgaba a los municipios la autonomía que demandaban, los altos funcionarios del partido y del gobierno estatal y federal podían estar tranquilos por una descentralización que era, en realidad, una política barata y segura y mucho más preferible que la democratización (Rodríguez, 1999: 127).

un mayor grado de descentralización. Por su parte Hernández (1997) subraya que las reformas constitucionales de 1983 relativas a las transferencias de competencias a los estados y municipios debilitaron, sin eliminar, la tendencia centralizadora “la presencia de partidos y de movimientos políticos...generan sin duda una coyuntura extremadamente favorable a la construcción de la nueva matriz federal que permita transitar desde el federalismo centralizador al federalismo cooperativo”. De forma similar para Aguilar (1997) las transformaciones políticas y económicas⁷, (“la insurgencia democrática del país, en conexión causal con la crisis fiscal del Estado mexicano como puntal del modelo de desarrollo hacia adentro) provocan el cuestionamiento del arreglo político-institucional del sistema político posrevolucionario y presionan “hacia la ejecución y cumplimiento final del proyecto constitucional fundador de México como *república representativa, democrática y federal*”. Para Guillén (2001) la transición democrática es un factor relevante que impulsa cambios dentro de los gobiernos locales, ya que se convierte en una posibilidad de romper con la “tradicional subordinación de la institución municipal a los gobiernos estatales o al gobierno federal y sus representantes, por primera vez la institución pudo definir un horizonte propio...con la democracia los ciudadanos constituyen al gobierno municipal, determinando su contenido, también por primera vez puede definirse a un gobierno local en sentido estricto dadas sus nuevas bases de representación social”.

1.4. Transición, alternancia y municipio

La transformación profunda en la estructura del Estado como resultado de los tres procesos antes señalados ha llevado a una revitalización de los órdenes de gobierno estatal y municipal, con mayor fuerza en el caso de los municipios con las reformas al artículo 115 constitucional. Tal como lo señala Guillén (1997: 15), “las repercusiones locales de la reforma del gobierno federal, que en la última década efectivamente ha conducido a su reestructuración en dimensión y atribuciones, pero que también ha provocado su retiro relativo como actor directo del desarrollo y de las políticas públicas regionales, algunas tan elementales como los servicios públicos, las vialidades, la infraestructura y el desarrollo urbano, que se han tenido que resolver localmente”. Asimismo Cabrero (1998: 166) menciona que como uno de los resultados de la descentralización “los gobiernos estatales y municipales, al verse fortalecidos..., estarían en capacidad de inducir y crear ciertas condiciones de fomento económico, a fin de intentar promover economías de aglomeración e infraestructura para la atracción de inversión”.

⁷ “Factores de orden político (el reclamo democrático, la alternancia partidista en gobiernos estatales, un proceso electoral imparcial, una opinión pública libre) y administrativo (la apreciación de que los gobiernos subnacionales son más eficientes, participativos, flexibles y responsables de la gestión pública)” (Aguilar, 1997: 149).

Lo anterior contrasta con el papel que históricamente ha tenido la institución municipal que “se ha caracterizado por construir una organización administrativa subordinada y dependiente de los otros órdenes de gobierno...en consecuencia ha terminado por funcionar como un instrumento de control político, más que como una instancia local de gobierno y de participación de la comunidad” (Aguilar, 1997: 116). Rodríguez (1999: 52) menciona que “el dominio del ejecutivo federal se ha extendido también a los niveles inferiores de gobierno (sic), convirtiendo a los gobernadores estatales en dependientes de las iniciativas presidenciales y colocando al municipio en el fondo de la pirámide federal-estatal-local en todo lo concerniente a su propia gobernación”, mientras que Guillén (2001: 163) señala que “los ayuntamientos funcionaban más como extensiones de otros gobiernos –otras entidades de decisión- y mucho menos como organismos de gobierno propio; precisamente si algo afectaba la autonomía era esta subordinación política de facto. Por consiguiente, se justifica comprender a la democracia como parte de la construcción del gobierno municipal, en la medida que rompe con la subordinación política”. En estas condiciones la transición, en todos sus sentidos, ha significado para los gobiernos locales la posibilidad de construir nuevas oportunidades de desarrollo, a la vez que enfrentan nuevas problemáticas, para las cuales muchas veces no están suficientemente preparados para darles solución.

La construcción de estas nuevas oportunidades de desarrollo pasan no sólo por la posibilidad que tienen los miembros de los partidos de oposición de ser integrantes de una instancia de gobierno local, evento excepcional antes de la alternancia, sino también por la acumulación de poder político que representa, para un partido de oposición, gobernar mayor número de gobiernos municipales y de esta forma tratar de incidir en la negociación con los otros órdenes de gobierno sobre los cambios institucionales. Sí como hemos visto, los municipios han representado por mucho tiempo, una instancia más de control político que un gobierno comunitario, en manos de los partidos de oposición, retomarían muchas de sus facultades de representación comunitaria y de desarrollo económico y social de sus localidades, entonces de “la posibilidad real de alternancia de agrupaciones políticas en el poder (de los gobiernos locales, crece)...la necesidad de llevar a cabo un buen gobierno, (lo que) va adquiriendo un gran valor para poder mantenerse en las preferencias del electorado” (Cabrero, 1998b: 17). Por su parte García comenta que “el acceso al poder local (gubernaturas y alcaldías) de los partidos de oposición constituye un punto de presión más para acelerar los cambios...la alternancia en el poder permite a los ciudadanos confrontar opciones retomando bases de comparación mucho más concretas...(de esta forma se)...abren paso a modificaciones en aspectos como las relaciones intergubernamentales, alterando los flujos de poder entre niveles (sic) de gobierno y el manejo de demandas”. La forma en que los gobiernos locales asumen estas nuevas tareas es a través de la creación y experimentación de formas innovadoras de gestión basadas en el ejercicio democrático de gobierno y el estímulo e incorporación de la participación ciudadana. Cabrero (1998b: 18) ha

definido los procesos innovadores en el ámbito municipal como “todo proceso detonador de una reconfiguración institucional, encaminada a mejorar la calidad de la gestión municipal y a ampliar y hacer más funcionales las estructuras de la gobernabilidad”.

Las nuevas oportunidades de desarrollo y la forma en que los gobiernos locales podrían asumirlas, corresponde con lo que O’Donnell y Schmitter identifican como la construcción de la segunda etapa de la transición, darle contenido a la democracia a través de los procesos de democracia social y democracia económica. Para esto adquiere relevancia la actividad de los gobiernos locales, porque es en este ámbito que se dan las relaciones más próximas entre gobierno y la comunidad, a través del ejercicio de los derechos ciudadanos, “en el ámbito cotidiano, donde la gestión de bienes y servicios... implica una relación directa entre la burocracia local y los usuarios, donde se pone a prueba la democracia territorial, donde la participación social puede incidir en el diseño y la implementación de las políticas públicas” (Ziccardi, 1996: 15). Otro elemento importante para llevar a cabo estos procesos, y que frecuentemente se convierte en lastre, es su diseño institucional y el conjunto de condiciones que hacen posible su funcionamiento. Sobre esto Guillén (1997) comenta que en los últimos años “los ayuntamientos oscilan entre una capacidad material disponible para articularse en mejores condiciones al desarrollo regional y un desestimulo normativo y operativo, interno y externo, para realizarla. Este desfase se convierte cada vez más en una grave tensión, según se amplían las políticas de descentralización de estados y federación hacia los municipios y conforme crecen los propios aparatos de gobierno municipales”.

La gestión como actividad institucional de los gobiernos locales adquiere una importancia central. Anaya (1995: 188) comenta que la gestión es “toda actividad que tenga relación con los intereses comunes de la localidad, así como con las necesidades públicas políticamente definidas. Se les denominan funciones sustantivas del ayuntamiento y están relacionadas con: servicios públicos, desarrollo económico y social, desarrollo urbano, trabajo comunitario, así como con la atención de los intereses de la comunidad y sus relaciones con las autoridades estatales y federales, para propiciar la cooperación social en el territorio municipal”. Por su parte Sánchez (2002) propone una definición de gestión relacionada con la administración pública en tanto parte más dinámica y orientada a la acción: “el conjunto de actividades, acciones, tareas y diligencias que se realizan para alcanzar los fines del *interés público*, tanto al interior de la organización pública, como en el exterior mediante la interacción con otras organizaciones gubernamentales” o no. Entonces, la puesta en marcha de la segunda etapa de la transición, la democracia económica y social, se puede identificar, dentro del conjunto de acciones de gestión por parte de los gobiernos

locales⁸, como aquellas que tienden a buscar el desarrollo, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Las actividades de gestión de los gobiernos locales se encuentran acotadas por el marco normativo, de modo que la implementación de acciones correspondientes al logro de la democracia económica y social se encuentra limitado en el ámbito federal por el artículo 115 Constitucional donde se señalan las bases jurídicas de la existencia del municipio al ubicarlo como base para la división territorial y organización política y administrativa de los estados de la federación; reconoce al municipio como una forma de gobierno (según la última reforma de noviembre de 1999) y por lo tanto como una unidad administrativa y territorial del Estado; el ámbito de sus funciones y responsabilidades, su capacidad reglamentaria, la administración de su Hacienda, sus atribuciones en lo que se refiere a los procesos de planeación local y regional, la rotación de cargos dentro del Ayuntamiento, las formas de asociación municipal, entre otros. Otro importante ordenamiento federal que incide directa y de forma determinante en su actuación y desarrollo es la Ley de Coordinación Fiscal, donde se establecen los mecanismos de coordinación fiscal mediante el cual la federación otorga recursos a los estados y municipios, así como establece las bases de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.

En las entidades federativas son las constituciones de cada uno, así como su respectiva Ley Orgánica Municipal, las que reglamentan una serie de atribuciones que las leyes federales no señalan de forma explícita o en todo caso delegan; se establece la forma en que se relacionan estados y municipios y muestran la forma particular en que es concebido en cada región del país, tales como: la división territorial, nombre de los municipios y de las cabeceras municipales, requisitos para la creación y supresión de municipios, atributos del Congreso del estado, sobre todo en materia de fiscalización; especificación en el número de integrantes del Ayuntamiento y de los funcionarios, formas y tiempos de celebración de las sesiones de los cabildos, procedimiento para instalar a los Ayuntamientos, facultades y obligaciones de los integrantes de los Ayuntamientos y de los funcionarios municipales, las formas y facultades de las autoridades auxiliares en que se divide el municipio, etc. (Massé, 1993: 51, ver también García, 1999: 49).

⁸ Uvalle propone diferentes alcances para el término gestión. "Se vincula en un primer momento a la noción de gobierno. El gobierno es el sistema de dirección que conduce con base en la institucionalidad de la sociedad. En un segundo momento, la gestión pública alude a un buen gobierno, el cual pretende lograr el interés público en la búsqueda de una vida de civilidad donde sobresalen el goce de las libertades civiles y políticas, así como un constante mejoramiento de la calidad de vida a favor de los individuos, grupos y regiones. En un tercer momento, la gestión pública es punto nodal de la capacidad de gobierno, Permite cubrir necesidades económicas, políticas y sociales, así como atender los procesos de cambio y democratización del poder. Por último la gestión pública tiene relevancia una vez que la reforma del Estado como tendencia mundial de lugar a una nueva configuración del Estado". Ricardo Uvalle Berrones; *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*. México IAPEM, 1997, pp. 51-52, citado en Sánchez (2002).

Cabrero ha definido al municipio como un “espacio de precariedad institucional” a partir de la debilidad estructural que ha sido la norma más que la excepción a lo largo de su historia. Quizá una de las mayores problemáticas a la que se tiene que enfrentar es la concepción homogénea, que se puede observar en el marco normativo, en una institución de gobierno que definitivamente no lo es. La diferencia entre los municipios en México es multicausal; más allá de las diferencias geográficas y topográficas, el tamaño y la naturaleza urbana-rural son los puntos determinantes para advertir su potencialidad de generar las condiciones del desarrollo local. Así Guillén (2001: 160) nos dice que “los ejemplos más destacados sobre la evolución de los ayuntamientos se localizan en los municipios urbanos de grandes dimensiones; y lo que ha soportado materialmente su desarrollo son los ingresos propios, siendo el impuesto predial el más importante”. En este mismo sentido para Ziccardi (1995), “en el universo municipal del país, las ciudades tienen ventajas comparativas frente a las localidades rurales, al disponer, entre otras cosas, de infraestructura técnica y profesional, así como niveles suficientes de empleo e ingreso de sus habitantes, lo que permite a las administraciones locales incrementar los impuestos y el pago de servicios”. Para Cabrero (1998b) son también los municipios urbanos donde hay una mayor capacidad emprendedora (innovadora), en función de que tienen una estructura financiera menos dependiente de la transferencia de recursos federales, lo que amplía sus márgenes de acción y les permite experimentar proyectos e intentar nuevas estrategias.

Los Ayuntamientos como institución de gobierno de los municipios, gobiernos locales, “cumple(n) funciones de administración... y funciones de gobierno político no puede decirse que entre ambas exista una línea divisoria; por el contrario el ejercicio de las funciones de administración..., encontramos siempre elementos de política local, regional y nacional (clientelismo, movilización, corporativismo, participación política autónoma o subordinada). En contrapartida, en el ejercicio del poder político suele validar o no, la actuación administrativa” (Ziccardi, 1996^a: 15). Los Ayuntamientos se encuentran integrados por un conjunto de espacios organizacionales que funcionan con base en algunas de estas lógicas.

De lo anterior podemos decir que, el efecto de los procesos de cambio social, potenciados por las reformas al artículo 115, si bien han apoyado el resurgir de los gobiernos subnacionales, especialmente los municipios, sus efectos son aún muy limitados en la mayoría, tal como lo señala Guillén (2001) cuando comenta que “entre la reforma y sus efectos en los gobiernos municipales transcurrió un largo proceso de maduración y frecuentemente otro de conflicto institucional entre el Ayuntamiento y el ejecutivo estatal”. De este modo aparecen acotaciones a la acción de los gobiernos locales como producto de los desfases entre los procesos de cambio y la forma en que han funcionado los ayuntamientos como institución de gobierno, ejemplo de ello son: los límites a la descentralización, la reconfiguración de las relaciones intergubernamentales, procesos

innovadores en la gestión y la incorporación de participación ciudadana en los procesos de gobierno.

La polémica sobre la descentralización es vasta, muchos de los trabajos mencionan que las fallas en su instrumentación se deben a las inercias centralistas del Estado mexicano (Aguilar, 1997; Guillén, 1997; Cabrero, 1998; Rodríguez: 1999) mientras que para otros, el mayor problema se debe a la falta de capacidad por parte de los gobiernos locales (García: 1999), argumento, por demás utilizado para descalificarlos. Muchos de los trabajos identifican, incluso, una diferencia entre la descentralización formal y la real; la que se está dando de manera efectiva en estados y municipios, y que señala el marco normativo. En este sentido Rodríguez (1999, 179) advierte que “aunque algunos de los esfuerzos de descentralización...pueden haber sido bien intencionados surgen grandes interrogantes acerca de su ejecución efectiva. Estas interrogantes se centran en dos cuestiones: primero, si estas políticas y programas se diseñaron para eliminar, reducir o simplemente modificar la dependencia de los niveles de gobierno inferiores frente a los superiores y segundo, si tales políticas y programas requieren que...los gobernadores estatales y otros funcionarios públicos cedan algo de su poder a favor de los niveles de gobierno inferiores”. Además que “la evolución de los acontecimientos en los últimos 15 años ha conducido inexorablemente a la aplicación de una descentralización genuina, *de facto*, que si bien no implica necesariamente la abdicación del poder por parte del gobierno central, si ha beneficiado, de diversas maneras a estados y municipios”.

Para Aguilar (1997) la mayor limitante a la descentralización es de índole económica, la forma en que se reparten y ejercen los fondos federales la parte medular del problema. Cuando “los municipios no pueden administrar libremente (sus) recursos y deben utilizarlos para realizar los programas autorizados por el gobierno federal... los nuevos recursos van acompañados de nuevas formas de control. Esto confirma la tradición del sistema político mexicano: la distribución del poder es un privilegio del centro”. En cuanto a las diferencias en la forma en que se lleva a cabo la descentralización dice que “la concentración del mando es inducida frecuentemente por la misma Constitución política y mucho más por el arreglo del sistema político; es decir por la correlación de poder existente entre las fuerzas sociales y los gobiernos. En muchos casos, se desarrolla una diferencia entre el orden institucional de carácter federal y una práctica político administrativa de corte más centralizado o, como solemos decir, entre el *país legal* y el *país real*”.

Por su parte, Guillén (1997) hace énfasis en la descentralización como proceso macrosocial imposibilitado, por sí mismo, para resolver las contradicciones entre sociedad y gobierno “y esto es así porque la descentralización se asienta sobre una herencia institucional que pertenece al modelo autoritario del sistema político, que impone fuertes restricciones a la

representación política y a la participación ciudadana, como de ordinario puede observarse en el funcionamiento de los gobiernos municipales o en los congresos y gobiernos estatales”. Las tensiones producidas por esta situación generan una descentralización *de facto*, que interpreta como “un desfase entre las transformaciones de estructura del sistema de gobierno y su reconocimiento institucional normativo y funcional)”. En el caso de los gobiernos municipales, “se trata del desarrollo que han experimentado...a partir de 1983, y especialmente en la década de los noventa, que ha modificado su perfil interno como institución, su imagen pública, su reubicación en el juego de poder político nacional y sus relaciones con la sociedad local y con los otros órdenes de gobierno”.

En el nuevo espacio institucional, al que alude Guillén, una de los aspectos más importantes para concretar el renovado *status* de los gobiernos locales es la redefinición de las relaciones intergubernamentales⁹ frente a la federación y al gobierno estatal. Rowland (2000) explica que “el problema de la coordinación intergubernamental surge del hecho de que en los sistemas federales cada nivel de gobierno (sic) está encargado de responsabilidades y poderes diferentes. Estas funciones pueden ser compartidas o exclusivas de cada una de las instancias, dependiendo de la organización particular del sistema...la definición de esferas de soberanía o autonomía en ciertas áreas del quehacer gubernamental en los niveles locales (los municipios y los estados, en caso de México) es lo que distingue a los sistemas federales de los sistemas unitarios, la otra forma principal de organización gubernamental”. Y es precisamente esta definición de las responsabilidades de cada instancia donde surgen los mayores conflictos, donde se interponen las controversias, donde surge la *descentralización de facto* al asumir los gobiernos locales mayores tareas que las que les corresponden (p.e. la promoción económica y la política social). La consolidación de las funciones y las áreas de actuación de los gobiernos subnacionales pasa por el fortalecimiento de sus finanzas públicas, por lo que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es uno de los aspectos más analizados. Sin embargo, también resulta relevante el análisis del sistema de planeación (Sistema Nacional de Planeación Democrática) como el espacio concurrente entre los distintos ordenes de gobierno (ver García, 1996; Aguilar, 1997; Ziccardi, 1996^a; Rodríguez, 1999 y Hernández: 1997).

⁹ “El concepto de las relaciones intergubernamentales (RIG) tiene dos dimensiones básicas. En primer lugar, hace referencia a las relaciones que se establecen entre distintas instancias u órdenes territoriales de gobierno. Al hablar de ‘gobierno’ se entiende que se involucran entidades políticas cierta autonomía. Por lo tanto, dichas relaciones no son esencial o necesariamente jerárquicas, aún cuando puedan ser asimétricas...La segunda dimensión se refiere a que las relaciones no sólo se dan entre órdenes distintos de gobierno sino también entre entidades gubernamentales al mismo nivel territorial (estado-estado; municipio-municipio, etc.) El concepto se refiere entonces a relaciones e incluso asociaciones que involucran a entidades subnacionales, locales, etcétera” José Luis Méndez; “Estudio Introductorio” en Deil S. Wright; *Para entender las relaciones intergubernamentales*. FCE México, 1997.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (S.N.C.F.) se encuentra en permanente evolución, ya que año con año se realizan cambios, a pesar de esto todavía tiene una fuerte carga centralista, con una particularidad como esta, la posibilidad de llevar adelante políticas de desarrollo local, como las socioeconómicas, por parte de los gobiernos locales es realmente limitada. Aguilar (1997) menciona sobre esto que “el hecho de que el gobierno federal tenga gran discrecionalidad en la asignación de los recursos presupuestales y que la capacidad financiera de los estados (y municipios) sea limitada impide que los programas y políticas formuladas con base en los planes estatales (y municipales) de desarrollo se lleven a la práctica y, mucho menos, se evalúen y controlen”. Por su parte Ziccardi (1996a) hace énfasis en que “la falta de autonomía y las difíciles relaciones intergubernamentales no son solamente problemas que surgen de la inequitativa distribución de los recursos sino también de la disponibilidad y control que sobre los mismos pueda hacer el gobierno local”. Rodríguez (1999) acota que “en virtud de la naturaleza en extremo centralizada del sistema, la mayoría de las decisiones políticas que conciernen a las políticas locales se toman en la ciudad de México y, a veces, en las capitales estatales. En tal sistema de elaboración de políticas, las pocas decisiones locales las toman quienes tienen poder político o económico, quienes permanecen en estrecho contacto con las élites federales y estatales”. Para García (1999: 91) las modificaciones al S.N.C.F. son adecuadas pero insuficientes para enfrentar los retos de la descentralización, de modo que las responsabilidades crecen a un ritmo mayor que los recursos. El gasto de inversión dentro los recursos asignados a los municipios son muy bajos, por lo que sigue habiendo “una doble dependencia (hacia) la Federación y el gobierno del Estado...la capacidad de los gobiernos locales para asumir mayores responsabilidades de recaudación y manejo de recursos (enfrenta) serios problemas de ineficiencia y falta de profesionalización de la administración de estos niveles de gobierno”.

Las acciones que realizan los distintos órdenes de gobierno requieren de un importante contenido de eficiencia en sus procesos, en muchas ocasiones también existe una responsabilidad compartida sobre el logro de los objetivos, si a esto le adicionamos que cada orden de gobierno tiene ventajas comparativas, la coordinación intergubernamental es prácticamente inevitable. En este sentido el sistema de planeación se convierte en el lugar de concurrencia de los distintos órdenes de gobierno. El Sistema Nacional de Planeación Democrática (S.N.P.D.) tiene su origen la reforma de los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución de principios de los años ochenta como parte del proceso de descentralización, en ellos se define el área de intervención económica o rectoría del Estado, así como el estilo de intervención para cada sector de la sociedad. El S.N.P.D. se concibe para transformar de manera racional y previsoramente la realidad política y social del país de acuerdo a los principios de: a) fortalecimiento de la soberanía; b) preservación y perfeccionamiento del régimen democrático, republicano y representativo; c) respeto a las garantías individuales; d) fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre y; e) equilibrio de los factores de la producción

para proteger y promover el empleo. La instrumentación se hace en coordinación con estados y municipios se da a través de los Comités de Planeación del Desarrollo de los Estados (Coplades) y los Comités de Planeación del Desarrollo de los Municipios (Coplademun), ambos son organismos colegiados que coadyuvan en el diseño, instrumentación y evaluación de los planes de desarrollo en su respectivo ámbito de competencia. Dentro del S.N.P.D., también se cuenta con el Convenio de Desarrollo Social como el instrumento jurídico, programático y financiero de coordinación que vincula la estructura de la planeación con la política social y los recursos que permitan la ejecución.

La coordinación intergubernamental dentro del S.N.P.D. se encuentra mediada por el funcionamiento centralista y vertical del Estado mexicano de modo tal que “los lineamientos marcados por el poder federal (financiera, programática y presupuestalmente) aparecen como precondition en los planes y programas locales, los cuales deben coincidir con los planes y objetivos nacionales” (García, 1999: 62). En este sentido “los estados y municipios solo tienen en la actualidad la alternativa de coordinarse subordinadamente con el gobierno federal en la puesta en práctica de los programas y las políticas que vienen diseñadas y decididas desde el centro” (Aguilar, 1997: 136). Por lo que respecta al funcionamiento de los Coplades y los Coplademun, si bien se han convertido en las principales instancias por medio de las cuales el gobierno federal involucra a los estados y municipios en las tareas del desarrollo económico nacional, no están exentas de presentar fallas. Una de ellas se relaciona con el hecho de que se ve la coordinación intergubernamental como un juego de suma cero, al ser la materia a coordinar un espacio para una lucha de poder, donde una instancia (la coordinadora) resta poder al conjunto de las instancias involucradas.

Este es el ceñido espacio donde tienen lugar la elaboración de las políticas por parte de los gobiernos locales, mismo que comienza a ser conquistado y ampliado a través de los procesos de alternancia y descentralización, aunque no sin dificultades, lo cual le dará nuevo sentido, y rumbo, al federalismo mexicano. Donde la potencialidad de las transformaciones tendrá que traducirse en mejores condiciones de vida de la población, lo que finalmente será responsabilidad no sólo de los gobiernos federal, estatal y municipal, especialmente el municipal, sino también de las sociedades locales.

2. Política Social Alternativa desde los Gobiernos Locales

La generación de alternativas de atención al conjunto de problemáticas sociales por parte de los gobiernos locales en México es resultado de un complejo proceso de cambios que han ocurrido en la sociedad y en el Estado durante las dos últimas décadas del siglo XX. Muchos de estos cambios se han originado como respuesta a modificaciones en el contexto en que funcionan las instituciones del Estado y de la sociedad. Identificamos como los principales detonantes de estos cambios a la modificación del modelo de acumulación llevado a cabo en la economía a partir de los años ochentas; la transición democrática, en su etapa de alternancia, que modifica el funcionamiento del sistema político y los procesos de descentralización como elementos relevantes de la reforma del Estado. El análisis que intentaremos de la acción social del Estado en este trabajo se encontrará delimitado por estos procesos, de modo que trataremos de vincular las acciones atención a las problemáticas sociales con cada uno de ellos.

2.1. Política social. Definiciones y conceptos

La definición de política social que utilizaremos en este capítulo corresponde, por un lado, a la visión amplia de la misma y que es compartida por la mayoría de los analistas, y por el otro, la que relaciona su aparición con la búsqueda del equilibrio entre los distintos grupos que actúan dentro de la sociedad. En este sentido señalaremos que la política social es la parte de la acción del Estado, políticas que se ocupan del bienestar económico-social de los miembros de la sociedad, y que van desde el mantenimiento de mínimo de elementos para la subsistencia hasta del mejoramiento de sus condiciones de vida a través de diversos mecanismos e instituciones. Gordon señala que en principio las políticas sociales (2000: 582) “Incluyen el conjunto de intervenciones públicas dirigidas a asegurar a los ciudadanos un estándar mínimo de salario, alimentación, salud, vivienda e instrucción, como derecho social y no como caridad”. Mientras que para Laurell (1996: 284) la política social se entiende “como el conjunto de medidas e instituciones cuyo objeto es el bienestar y los servicios sociales... (que tienen como cualidad ser) ...responsabilidad colectiva de la sociedad y realizable sólo mediante la acción pública”. Por su parte Martínez Uriarte (2000: 768) señala que la política social “es un instrumento de gobierno que, mediante la provisión de servicios públicos como educación, salud, nutrición, vivienda, seguridad social e infraestructura básica, pretende combatir y reducir las desigualdades sociales”. Por último, Rincón (1999: XXIX) menciona que la política social es el “conjunto de estrategias y funcionamientos institucionales destinado a enfrentar lo que

genéricamente puede definirse como problemas de 'justicia social'... (que) ...se definen fundamentalmente como una tarea de reducción de la pobreza”.

La diferencia de las acciones de beneficio social como derecho social y como caridad nos lleva a la segunda parte de la definición, la política social como factor de equilibrio en el conflicto que podría surgir entre los diversos grupos que componen la sociedad; los que reclaman el derecho y los que verán afectados sus intereses por la satisfacción de ese derecho, los procesos que median y sus implicaciones¹. En términos de la sociedad capitalista, la generación y aplicación de una política social por parte del Estado es resultado del amortiguamiento del antagonismo de las clases sociales (problema político del conflicto de clase), así como una forma de asegurar la reproducción de la clase trabajadora (como problemática de la crisis del proceso de acumulación); “el problema funcional crucial en el desarrollo de la política social y, en consecuencia, la clave para su explicación científico-social es el de la compatibilidad de las estrategias por cuya mediación el aparato político gobernante debe reaccionar a ‘exigencias’ y ‘requerimientos sistémicos’ en el marco de las instituciones políticas existentes y la relación de fuerzas sociales canalizadas a través de ellos.. (es decir)...consiste más bien en respuestas a lo que cabe llamar el problema *interno* del aparato estatal, a saber: cómo puede reaccionar *coherentemente* a los dos polos de las necesidades del trabajo y del capital, o en otras palabras, cómo hacerlas mutuamente compatibles” (Offe, 1998: 92-93). Para los fines de este trabajo resaltaremos la relación entre el marco de las instituciones políticas, como pueden ser las atribuciones de los distintos ordenes de gobierno en una estructura federal como la nuestra y la expresión de fuerzas sociales, que a través del marco político electoral hacen posible la alternancia (como una etapa de la transición democrática) que luchan por modificar los contenidos de esta relación, tal como veremos más adelante.

La visión de la política social como caridad, que es de hecho, la expresión más duradera de las preocupaciones sociales a lo largo de la historia de nuestro país (ver Fuentes, 1999), se basa para su realización, ante todo, en una categoría religiosa que la hace ver como virtud pública: la moral cristiana. La cual, con todo y que es expresión del amor al prójimo, “la visión caritativa y misericordiosa ante el sufrimiento de los otros”, no es suficiente para la atención de las problemáticas que surgen de los procesos de producción y acumulación

¹ “En una obra ya clásica, *Poverty and Famines* (Sen, Amartya; Oxford, Oxford Cherendon Press, 1981.) Sen muestra que la pobreza y la desigualdad económica no son simples problemas de abastecimiento en el suministro de mercancías, dinero u otro tipo de satisfactores de índole material, sino son la consecuencia de una ‘estructura política de derechos y atribuciones’ que limita de raíz el acceso de las personas a estos rasgos de consumo o circuitos económicos. Para Sen, comprender la pobreza general de una sociedad –lo que en su estudio define como ‘hambre regular’, por oposición a ‘estallidos’ de hambruna- sólo es posible si se consideran los patrones políticos de propiedad, los derechos y atribuciones de intercambio y, fundamentalmente, los intereses políticos que están salvaguardados por tales patrones y derechos”. Citado en Rincón, 1999: XXXI.

capitalistas. La caridad no es compatible con el conjunto de instituciones y medidas que sugieren el aumento del bienestar socioeconómico de la población, puesto que al tener una determinación metafísica de la organización y funcionamiento social (las desigualdades sociales se consideran naturales, “merecidas”) y por lo tanto, del lugar que ocupaban las clases en la sociedad, el concepto se encuentra ampliamente superado por la realidad social y el funcionamiento del sistema económico capitalista. “La caridad cristiana, matriz moral y valorativa de la beneficencia, mostraba así una ambivalencia definitoria: reclamaba de manera sincera la solidaridad con los que sufrían; por otro, no concebía que ese sufrimiento y desprotección transparentaran condiciones sociales de injusticia, abuso y explotación. En suma no existía a la base de este modelo de ayuda social una percepción crítica del origen de la marginación y el desamparo, es decir, una percepción del origen sociopolítico de estas asimetrías sociales” (Rincón, 1999: XVIII).

Nos encontramos entonces con que el fundamento de la intervención pública del Estado, en las problemáticas social radica, por un lado en “una consideración de fondo sobre la desigualdad y la pobreza: antes responsabilidad exclusiva de los individuos –como quería el primer liberalismo, el ‘clásico’- la pobreza y la desigualdad derivan principalmente de la operación de fuerzas económicas impersonales, es decir sociales, y caen por lo tanto en la esfera de responsabilidad del Estado, en tanto representante formal del conjunto de la sociedad” (Carrasco, 2000: 331). Por otro, la naturaleza política de la desigualdad reside en la estructura de la propiedad y del acceso a satisfactores, hace responsable al Estado de la construcción de las instituciones y acuerdos entre los sujetos de la vida política que den solución a las problemáticas que trasluce la cuestión social. De lo anterior podemos destacar que la situación de los individuos dentro de la sociedad va a estar mediada por procesos que evidentemente lo rebasan, tal como lo señalan Bodemer, Coraggio y Ziccardi (1999) “los procesos económicos...producen efectos y estructuras sociales, en tanto transforman y desarrollan a organizaciones, clases y relaciones sociales. Incluso inciden en la emergencia de nuevos sistemas de valores, visiones del mundo y derechos”. Por su parte Tenti Fanfani (1993: 243) señala que “las transformaciones económicas...no pueden entenderse como un conjunto de fenómenos aislados. Tampoco son el resultado natural de la ‘lógica de las cosas’. Todos los grandes cambios que se registran en el funcionamiento de la economía nacional son obra de una voluntad política y de una relación de fuerzas determinada”.

Por lo tanto, tal y como lo señala Gordon (2000) la política social, la acción del Estado en la cuestión social, se concretiza en el “conjunto de arreglos, modelos y mecanismos sociales orientados a la distribución de los recursos de acuerdo con algún criterio de necesidad”, donde cobra relevancia la “teoría y práctica de la distribución y redistribución de los recursos sociales

adecuados para satisfacer las necesidades sociales básicas de la población”. Esta autora menciona cuatro modelos de política social con base en diferentes principios de distribución y de intervención estatal:

“a) Modelo residual: En este modelo, la política social es entendida como una intervención *ex post*, que ayuda a los individuos o a las familias sólo cuando los esfuerzos de éstos han fracasado o sufren severas carencias. El Estado interviene sólo en los casos más graves y de un modo local y selectivo, esto es, con prueba de medios orientada a excluir de los beneficios a quienes tienen recursos propios para acceder a prestaciones y servicios. El supuesto que sustenta este modelo es que el mercado y las redes sociales primarias y secundarias auto organizadas pueden y deben actuar con autonomía, por lo cual el Estado debe abstenerse de condicionar *ex ante* las acciones de los individuos.

b) Modelo adquisitivo: Este modelo parte del principio de que las necesidades sociales deben ser satisfechas sobre la base del mérito, en particular de la capacidad de logro del individuo en los ámbitos económico y social. Implica un fuerte componente normativo: desarrollar o haber desarrollado ciertas actividades, comportarse o haberse comportado de cierto modo, o disponer de medios propios para tener derechos que den acceso a prestaciones y servicios de welfare. Las instituciones sociales de bienestar se deben diseñar como apoyo a las instituciones del sistema económico, fijando en el nivel de vida y de seguridad del individuo la expresión de sus contribuciones actuales o pasadas de riqueza colectiva.

c) Modelo institucional redistributivo. Este modelo considera el bienestar social como un valor de gran importancia que debe ser garantizado por instituciones universales de la comunidad política, cuya tarea es ofrecer prestaciones y servicios sobre la base del principio de necesidad de los ciudadanos, aun cuando estén al margen del mercado, sin eliminar a éste ni a otras entidades que también asignan recursos de bienestar. Este modelo hace hincapié en el principio de igualdad de oportunidades como derecho base del ciudadano, no sólo en virtud de objetivos de justicia social, sino también como requisitos para favorecer el buen funcionamiento de la sociedad, ya sea para evitar fenómenos de desviación o desintegración social, o graves problemas económicos. La política social opera con criterios universales de asignación de beneficios.

d) Modelo total de *welfare*. Este modelo se caracteriza por pretender eliminar, cuando menos en el sector específico de intervención –por ejemplo, la salud, la educación, la vivienda o el transporte-, otros criterios de asignación que no sean la pura necesidad de los ciudadanos, sobre la base de la programación pública o social de las intervenciones frente a una demanda

reconocida como legítima. Implica eliminar o reducir a su mínima expresión al mercado y al tercer sector” (Gordon: 2000).

2.2. El ejercicio de la Política Social en México

Hablar del desarrollo de la política social durante el último medio siglo en México es tratar, principalmente, de dos momentos que constituyen un antes y después en la atención e intervención del Estado a las problemáticas sociales, mismos que tienen su divergencia con el cambio en el modelo de acumulación, que significó un reacomodo en las prioridades y el funcionamiento del Estado en un proceso que comienza a principios de los años ochentas y que se conoce como la Reforma del Estado.

La Reforma del Estado es un proceso de transformación orientado a producir cambios en los mecanismos por medio de los cuales el país evoluciona, se desarrolla, más concretamente en el funcionamiento, “estructuras, medios y procedimientos político administrativos con los cuales se establecen las relaciones entre el gobierno y los privados”; es decir, en los principales ejes de la vida económica, política y social del país. La reforma iniciada en 1982 tuvo como objetivo que “el Estado incidiera de otra manera en la economía nacional; ...al establecer nuevas coordenadas de pensamiento y acción entre lo gubernamental, lo público y lo privado; a replantear la política y las políticas de bienestar social... tuvo como principios: riguroso control fiscal; venta de empresas paraestatales; posibilidad de participación privada en algunos servicios; mecanismos de privatización de la Banca, apertura comercial y participación social; políticas que al margen de su racionalidad económica entrañan una nueva concepción y un ejercicio distinto de la actividad institucional” (Fuentes y Lumbreras, 1995: 11 y 19). En este sentido los procesos de descentralización, y sobre todo la reforma de 1983, fueron parte de la Reforma del Estado.

La política social aplicada en México desde los años cuarenta, difería muy poco de la que realizaban otros países en proceso de industrialización. Si bien no era del todo explícita, se encontraba integrada como una parte de la política económica, bajo el supuesto de que el crecimiento (y desarrollo) económico tendría como consecuencia natural el incremento de en los niveles de bienestar de la población. En este sentido Aguilar (1997: 148) advierte que “la modernización, la industrialización y el desarrollo económico del país tuvieron su motor natural en el gobierno nacional ante el atraso de las regiones, su falta de comunicación y su precariedad en recursos humanos y de capital. Fue obligado y realista pensar en un modelo de desarrollo desde el centro hacia la periferia, con la expectativa de que las ondas modernizadoras se fueran extendiendo en círculos cada vez más amplios hasta cubrir todo el país”. Sin embargo, al día de hoy ha quedado demostrado que “la llamada teoría del derrame

no funciona en los hechos... el desarrollo económico no se traslada mecánicamente a la población. Por el contrario ha sido frecuente... la coexistencia de crecimiento del producto bruto y mejores equilibrios macroeconómicos con empeoramientos serios en la situación social de las mayorías” (Klinsberg, 1994: 25).

La estrategia del Estado para acrecentar el nivel de bienestar social en función de lograr crecimientos continuos e importantes en la producción, se basó principalmente en:

- a) El incremento en el ingreso, que permitió el incremento en la productividad del modelo sustitutivo de importaciones;
- b) “Asignar un papel fundamental en la reducción de la pobreza a los servicios públicos, la enseñanza de las masas, el agua apta para el consumo, la planificación de la familia y los servicios de salud;
- c) La dotación servicios públicos que deberían ser financiados por el gobierno” (Solís, 2001: 41).

Otra parte de la estrategia de la que se valió el Estado para instrumentar la política social durante este periodo fueron los amplios esquemas de seguridad social (que en muchos casos incorporaban salud, educación, provisión, deporte, vivienda y créditos para bienes de consumo), mismos que se encontraban asociados a la formalización de los contratos de trabajo vía una institución de seguridad social (Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado e Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas y la Marina). En este caso Gordon (2000b: 62) destaca que “la política social de la posguerra tenía como supuesto el pleno empleo y descansaba en la existencia de familias fértiles y con relativa estabilidad, capaces de satisfacer sus necesidades de atención (en términos de cuidados). También suponía un curso de vida estándar, en que si la mujer trabajaba, renunciaba al trabajo cuando nacían los hijos, y las carreras profesionales de los hombres se desarrollaban entre los 16 y los 65 años sin ser interrumpidas por el desempleo. Las prestaciones sociales (jubilación, seguro médico, etcétera) se otorgaban a los hombres con la idea de que mantenían una familia”. De este modo la política social incluía “todo el complejo de políticas económicas, laborales y específicamente sociales que en su interacción determinaban los niveles de bienestar de la población. Estas...políticas deberían ser funcionales y retroalimentarse entre sí, de manera que adquirieran un carácter crecientemente integral y complementario, quedando articuladas alrededor de la estrategia de creación de empleos” (Boltvinik, 1995). Por lo que Martínez y Ziccardi (2000: 704) enfatizan que “las políticas keynesianas le asignaron al Estado la tarea de distribuir los bienes y servicios básicos (educación, salud y vivienda), independientemente de la capacidad de apropiación de los

ciudadanos en el mercado. A partir de ello los criterios universalistas fueron incorporados en las políticas sociales”, a pesar de las limitaciones para el caso mexicano².

Un elemento relevante con respecto a la instrumentación de la política social es la forma en que se encuentra organizada la sociedad, su estructura política y la forma en que se procesan las demandas. Para México posterior a la década de los 40's, nos encontramos con una sociedad organizada bajo una forma de control de tipo corporativo donde un partido monopoliza la representación y el procesamiento de las demandas de la sociedad³. La transmisión de las demandas pasa de la estructura burocrática del partido, a la del gobierno⁴; “en el sector participante, la organización y la protesta deben observar las reglas del juego; pertenecer al gobierno o a los amigos del gobierno, sean de la ideología que sean, y dejar que ellos regulen las protestas, las presiones, las demandas y fijen los calendarios de acción y calma” (González Casanova: 1990: 157). Sin embargo, no todo fue negativo de esta forma de organizar el funcionamiento del Estado mexicano, ya que como lo señala Aguilar esta fue una forma de articular el desarrollo económico del país. Para Hernández (1996: 290) “El proyecto corporativista, en efecto, logró articular políticamente al segmento social de los obreros y los campesinos, que por ser un segmento estratégico (del proceso de industrialización) da la impresión de estar ante un Estado federal omnipresente. Esta omnipresencia depende de que el Estado federal es el único organizado nacionalmente y capaz de hacer trascender a través de sus funcionarios sus mensajes en el territorio y en la sociedad mexicana. Estas son las condiciones históricas que nos permiten comprender la asimilación de una cultura política nacionalista y corporativa”. Por su parte Martínez y Ziccardi (2000: 705) señalan que la “forma de estructurar y atender la demanda se correspondió con formas estatales corporativas que, con tintes más o menos populistas... crearon un aparato institucional que (salvo en el caso de la educación) contribuyó a la construcción de una ciudadanía segmentada en la ‘que los primeros sí eran considerados derechohabientes’, sujetos de crédito, ciudadanos con derechos, mientras

² Sobre las finalidades del modelo económico de la época, Antonio Ortiz Mena, secretario de Hacienda durante el periodo señala que “el problema de la pobreza era, y es, tan grave en México que su abatimiento debe ser parte central de la política económica. El desarrollo económico no sólo quiere decir que debe existir una mayor cantidad de ingreso para la sociedad en su conjunto, sino que debe llevar consigo el fortalecimiento de la clase media” (Ortiz Mena, 2000: 291).

³ Para aquellos que no pertenecían a la sociedad organizada, para el México marginal, la protesta por la demanda insatisfecha, la organización “actuar políticamente... 'aparece' como pecado de soberbia, como atentado contra el principio de autoridad o intento de rebeldía... ve que lo mejor es estar silencioso, calmado, en actitud suplicante, son manifestar el menor grado de oposición, de protesta, (ya que)... la protesta y la organización son el camino tradicional de la cárcel, el éxodo e incluso la muerte” González Casanova (1990: 158).

⁴ Sobre esto Gordon (1997) señala que lo “concerniente al acceso a los derechos sociales, enmarcado en un modelo corporativo, privilegio a las organizaciones por encima de los individuos... Esta característica dificultaría el reconocimiento social de los derechos individuales y ciudadanos, y favorecería que se diera preeminencia social a la demanda organizada hacia el Estado por encima de las reivindicaciones individuales”.

que los segundos quedaban a expensas de lo que el gobierno estaba dispuesto a subsidiar o a repartir, por medio de mecanismos clientelares”. En este mismo sentido Canto y Moreno (1994: 136) señalan al Estado como el protagonista principal de la acción en este tipo de arreglo, “la política social tradicional se caracterizó... por asumir una lógica política, sobre todo de tipo corporativo, donde el Estado era el actor protagónico en cuanto productor y proveedor de los bienes sociales... el énfasis de la política tradicional, en relación con la tríada: mercado, regulación y solidaridad, se hizo en la regulación”. Por su parte Fuentes y Lumbreras (1995: 19) señalan que “el esquema corporativo y discrecional, eje nodal de la institucionalidad política del país, también comenzaba a agotarse. La necesidad de crear otras formas organizacionales y productivas comenzó a evidenciarse a mediados de los años setenta cuando se transforman lenta pero inexorablemente las formas tradicionales de poder y además a colocarlas en un plano de especialización con respecto a sus funciones, fueran éstas de representación, de gestión o de demanda, para dejar a las estructuras gubernamentales cumplir con sus tareas; incluso se avizoraba el desplazamiento de las mediaciones burocráticas de las corporaciones estatales, con el fin de tener acercamiento y contacto directo con los individuos”.

Durante este periodo tácitamente había un intercambio con el Estado; la sociedad daba legitimidad y el Estado retribuía bienestar de forma creciente, basada en una economía dinámica y una redistribución del ingreso. Es un indicador bastante conocido que de 1958 a 1970 el Producto Interno Bruto creció a una Tasa Media Anual de 6.58%, mientras que la población lo hizo al 3.2%; la participación en el gasto de los rubros de educación y social pasó del 20.3% de 1950-1958 a 29.1% de 1959-1967; por otra parte los candidatos del PRI a la presidencia tuvieron en 1952, 1958 y 1964, el 74.31%, el 90.43% y el 88.81% de la votación total respectivamente. Buena parte de la legitimidad del Estado se ve menoscabada cuando esta fórmula deja de tener vigencia a partir de la crisis fiscal de los años ochenta.

Los motivos para la modificación de este modelo de política social fueron varios, de los más relevantes son: el agotamiento del modelo de desarrollo basado en la industrialización sustitutiva de importaciones y posterior cambio de modelo de acumulación; la reforma del Estado; la crisis fiscal del Estado como resultado de los reducidos ritmos de crecimiento económico y la modificación de la distribución de los recursos para el servicio de la deuda externa, lo que hizo materialmente imposible el sostenimiento de cualquier pretensión de ampliación de la cobertura de las prestaciones sociales; el incremento de la informalidad como alternativa de actividad remunerada desvinculada de las tradicionales instituciones de seguridad social (IMSS, ISSSTE, etc.); fuerte incremento de la población y cambio en la estructura de edades de la pirámide poblacional, etc. En consecuencia “la menor expansión del empleo formal y de la cobertura de la seguridad social, junto con la caída del salario real... generó una

rápida expansión de la demanda social de apoyos por parte del Estado, sobre todo en lo referente al área del ingreso. Sin embargo, esta ampliación de la demanda no pudo ser acompañada de la correspondiente expansión del gasto social... lo que determinó la rápida expansión de la pobreza y la concentración del ingreso y con esta, la desigualdad (Carrasco, 2000: 335).

El surgimiento del nuevo paradigma de la política social se vincula con la necesidad de racionalizar los limitados recursos disponibles del Estado (minimización del costo) y llevar a cabo acciones de alto impacto social frente a una creciente demanda bajo principios de equidad y eficiencia (maximización del impacto), dando prioridad a los grupos con mayor grado de vulnerabilidad, los pobres, los pobres extremos y “así como los grupos laborales que estaban siendo afectados por la reestructuración productiva”. El nuevo paradigma debería de replantear “la serie de mecanismos orientados al apoyo de campesinos y obreros,... (que consistió) básicamente en elevar el gasto social con la participación y corresponsabilidad de grupos organizados y no organizados y en abaratar los costos burocráticos y minimizar su capacidad prebendaria e intermediacionista y asegurar que los recursos lleguen al beneficiario y a tratar directamente con él” (Fuentes y Lumbreras, 1995: 11) al margen de toda estructura corporativa o pretensión universalista del modelo anterior. La intervención estatal adquiere una nueva dimensión en la cual lejos de suprimirse es necesario establecerla dentro de “parámetros racionales donde se explicita la causalidad de una decisión (que debe de) tener como finalidad el desarrollo e incremento del bienestar; esto es, toda intervención pública debe contribuir al bienestar público” (Fuentes y Lumbreras, 1995: 33). Aunque lejos de la esfera del trabajo remunerado y formal, en un rompimiento conceptual de largo alcance que afectará desde entonces la forma de concebir lo social tanto en la esfera pública, a través de sus planes y programas, como en la privada. Otro elemento que marca una diferencia de este modelo de política social con respecto al anterior es la incorporación del mercado como un mejor mecanismo de distribución del bienestar (Canto y Moreno, 1994: 136), lo que tiene implicaciones para la concepción del universo atendido y la forma de hacerlo.

De esta nueva etapa los programas de política social más relevantes son el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa). El Pronasol fue un programa de política social basado en una estrategia de gasto focalizado⁵ que sumaba la participación social en términos de corresponsabilidad del Estado y

⁵ La focalización es una estrategia de combate a la pobreza con tres objetivos principales:

- a) “Atender con precisión la satisfacción de personas excluidas cualitativa y cuantitativamente de satisfactores mínimos o esenciales, por razones culturales, socioeconómicas y costos de transacción (transporte, tiempo). Este objetivo se refiere a las carencias por satisfacer,

la sociedad para atender a los sectores más pobres de la población. Aguilar (1997:146) resalta que el programa fue “una novedosa política de gasto focalizado, dirigido a quienes necesitaban realmente estos subsidios y estaban dispuestos a participar en la puesta en marcha de los programas”. Sin embargo, para otros autores (Díaz, 2000; Carrasco, 2000; Ziccardi, 1996b, 2000), la puesta en marcha de estos programas representó una forma de contrarrestar los efectos más negativos de la aplicación de las políticas de ajuste estructural derivadas del cambio en el modelo de acumulación.

A pesar de que el Pronasol fue “uno de los intentos más ambiciosos para abatir la pobreza”, no sólo por gran cantidad de recursos canalizados, sino, sobre todo, porque rescato la tradición cultural del trabajo comunitario; “creo un nuevo estilo de relación entre las instituciones gubernamentales y los sectores populares...; generó una importante participación social institucionalizada...; distribuyó recursos” (Ziccardi, 1996: 272) en otras partes del país donde hasta entonces no habían llegado otros programas. Tuvo fuertes problemáticas que lo señalaron como elemento que sirvió para reforzar el centralismo, vía la imagen del presidente, y al partido oficial, ya que disputaba “a los partidos políticos de oposición su base de sustentación” (Ziccardi, 1996: 272). Se puede señalar que este tipo de programas:

- a) “Cuando se trata de los bienes básicos (salud, educación primaria) es difícil que se logre calidad si se destinan sólo a los más pobres,
- b) El carácter asistencialista de este tipo de políticas fue objeto de muchos cuestionamientos... por los efectos políticos clientelares en que desembocan;
- c) Se trata de acciones que requieren de formas previas de organización y participación de los sectores populares;
- d) Se producen distorsiones en los beneficiarios y carecen de mecanismos de evaluación y seguimiento; y
- e) Poseen un carácter transitorio y/o temporalidad limitada en la creación de empleos o de infraestructura, con tendencia a revertir la situación de mejora en cuanto cesa en apoyo” (Martínez y Ziccardi, 2000: 707).

El Programa de educación salud y alimentación (Progresá) fue el programa de política social implementado por el gobierno federal a partir de 1997. Tiene como objetivo “apoyar a las familias que viven en condiciones de pobreza extrema con el fin de ampliar las oportunidades y capacidades de sus miembros para alcanzar mejores niveles de bienestar” (Progresá, 1997:

-
- b) Identificar con precisión a los beneficiarios potenciales. Este objetivo se refiere a la población-objetivo más vulnerable, y
 - c) Diseñar programas para asegurar un alto impacto per cápita en el grupo seleccionado, mediante transferencias monetarias o la entrega de bienes o servicios” (Contreras, 2000: 498).

38). El programa postula que los aspectos básicos por medio de los cuales tendrá lugar el acrecentamiento de sus condiciones de vida serán el mejoramiento de las oportunidades de educación salud y alimentación, en lo que representa, con respecto al programa anterior, la focalización de la focalización. La pobreza extrema es un círculo vicioso que tiende a “transmitir de generación en generación la desigualdad”, en un proceso que empieza cuando los ingresos de las familias son precarios, y los miembros cada vez más jóvenes tienen que abandonar la escuela para incorporarse al mercado de trabajo, su baja capacitación condiciona la precariedad en el empleo y los bajos ingresos; a este proceso se suma otro donde también por los bajos ingresos sus condiciones de nutrición y salud son precarias, por lo que no les es posible “emprender actividades que les permitan desarrollar su potencial productivo y alcanzar una mayor integración social”. Tratando de responder a esta problemática, es que el programa se encuentra integrado por tres componentes de apoyo vinculados entre sí:

- a) “Apoyos educativos para facilitar que los niños y jóvenes cursen la educación básica completa. Fomentar su matriculación y asistencia regular;
- b) Atención básica a la salud de todos los miembros de la familia, fomentando un cambio en la orientación y utilización de los servicios de salud... que derive en una actitud preventiva el fomento en el autocuidado de la salud y la adecuada vigilancia de la nutrición familiar; y
- c) Apoyos para fomentar el consumo alimenticio y el estado nutricional de las familias pobres, haciendo hincapié en que esto tiene como propósito mejorar la ingesta familiar de alimentos, principalmente de niños y niñas, así como de las mujeres” (Progres, 1997: 39).

Los apoyos que señala el programa serán en forma monetaria, en el caso del alimentario y los educativos, o en especie para los suplementos alimenticios, así como el apoyo para útiles escolares. “Los apoyos monetarios... tienen como objetivo suplementar el ingreso de las familias y mejorar su nivel de consumo, así como propiciar que las familias decidan la mejor manera de ejercer este poder de compra adicional... (además de que) tiene un impacto directo en el comercio y actividades productivas locales” (Progres, 1997: 50). Por otro lado, estimaciones del propio programa mencionan que los apoyos monetarios representan el 34% de los ingresos monetarios promedio de una familia en pobreza extrema y 29.3% de lo que dedica a la compra de alimentos; estos montos de apoyos monetarios se fijaron en función de “no inhibir el empeño de las familias de superar su condición de pobreza mediante esfuerzos personales de superación..., buscan facilitar a las familias una base a partir de la cual puedan desarrollar iniciativas para su autosuficiencia económica” (Progres, 1997: 51). Este programa dio por sentado una dinámica económica a la que los individuos, ahora con capacidades,

podrían incorporarse en mejores condiciones, rompiendo el círculo vicioso de la pobreza. Sin embargo esta dinámica no existió, al contrario durante este periodo tuvo lugar la peor caída del PIB en un año del último medio siglo (poco más del -6% en 1994), con un conjunto de consecuencias regresivas para el bienestar de toda la población, no sólo de los pobres o pobres extremos.

A pesar de lo anterior, el apartado de Desarrollo Social del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, refrenda la misma lógica del Progresista cuando resalta que la pobreza y la desigualdad son elementos que no permiten “el pleno ejercicio de las libertades democráticas ni el despliegue de las capacidades individuales en el proceso productivo, en la educación y en la cultura” (PND, 1995: 73), por lo que el “Gobierno debe desplegar y subrayar su papel rector en la atención de las necesidades básicas de los grupos sociales y de las regiones más agudamente marginadas, al tiempo que promueve las condiciones que permitan a la sociedad desarrollar su propia iniciativa” (PND, 1995: 74). Por último se sostiene que la política de desarrollo social “se nutre de valiosas y variadas experiencias... pero se distingue de ellas por que aspira a adquirir un carácter integral, con un sólido sustento federalista y la participación corresponsable de las organizaciones sociales y ciudadanas” (PND, 1995: 75).

Estos elementos marcan una gran diferencia con respecto a la primera etapa de la política social. Las acciones de beneficio social ya no son para el conjunto de la sociedad, ni siquiera para todos los pobres, sino sólo para un grupo, los pobres extremos. Modificar las condiciones a fin de romper el círculo vicioso de la pobreza deja de ser, en primera instancia, responsabilidad estatal y esta se traslada principalmente a los individuos que deben “desarrollar todo su potencial productivo” en el mercado para reinsertarse, “integración social” en los procesos productivos formales. De modo que hay, por lo menos en algunos ámbitos, una responsabilidad compartida entre el gobierno y la población en los procesos de superación de la pobreza. Si bien se reconoce que el crecimiento y estabilidad de la economía son factores imprescindibles dentro de la estrategia para que las familias puedan superar sus condiciones de pobreza, el programa no tiene elementos que aseguren los vínculos entre estas dos partes, lo social y lo económico; por lo que la superación de la pobreza tiende a quedar como un proceso que tiene que darse en sí mismo. Carrasco (2000: 348) apunta que es necesario “superar la visión de la pobreza como un fenómeno aislado, desvinculado del contexto económico, social y cultural que propicia su persistencia y ampliación..., (ya que) predomina, todavía la tendencia a ver la pobreza como un problema en sí mismo, sin hacerse cargo de lo que sucede en el sector no pobre de la sociedad, donde hay mecanismos y procesos que influyen en buena medida en la reproducción de la pobreza”. Mientras que Martínez y Ziccardi (2000), señalan por el universo de atención, los pobres extremos, el Progresista puede definirse como la “focalización de la

focalización”, del mismo modo dicen que “el monto de los recursos que moviliza es extremadamente limitado frente a las necesidades que tiene la población. Si en 1997, se beneficiaron alrededor de 3 millones de personas, esto quiere decir que se está atendiendo a menos de una octava parte del universo que, según datos oficiales, se encuentra en situación de pobreza extrema. Y entonces cabe preguntarse por los criterios con que se seleccionan esas familias de un universo de 24 millones, que representan 4.2 millones de hogares”.

La importancia política social que aplica el gobierno federal para el periodo 2001-2006, radica menos en su originalidad y más en que proviene del primer gobierno no priísta en poco más de 70 años. El primer gobierno de la época de la alternancia política en México surge en medio de una gran expectativa de cambio de las estructuras políticas y económicas del país, tanto así que hace de esto su eslogan. Cambio es también una palabra clave dentro de la estrategia que propone para el país en los próximos años, como establece el Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006 (PNDA, 2001: cap. 3). En éste se señala que para afrontar los retos del cambio, el país se encuentra inmerso en cuatro grandes transiciones: demográfica, social, económica y la política. “Estas transiciones definen quiénes son los interlocutores del Estado, cuáles son sus necesidades, cómo interactúan con los distintos ámbitos de gobierno y cuáles son los instrumentos disponibles para la ejecución de la acción pública... (asimismo) condicionan de manera profunda, por un lado la capacidad estatal para orientar y conducir el cambio social y, por otro la manera como la sociedad expresa sus demandas, articula sus intereses y se vincula con el Estado” (PNDA, 2001: 19). Sobre la transición demográfica advierte el cambio profundo que se está dando en la estructura de la población, que contará cada vez con mayor número de personas mayores de 60 años y menor población infantil; el aumento en la población económicamente activa, lo que presionará al mercado laboral y la generación de empleos (aproximadamente 1.2 millones de demandantes de un nuevo cada año entre el 2000 y el 2005); aumento en número de familias, lo que genera un déficit en la construcción de viviendas de 23 millones para las próximas tres décadas. Por transición social se entiende “la evolución social que se manifiesta en la modificación de valores, percepciones, motivaciones, conductas y actitudes individuales, como en la recomposición de los grupos y el cambio de los comportamientos colectivos con relación a los asuntos públicos” (PNDA, 2001: 25); los procesos de esta transición son: la organización de la sociedad civil por fuera de la tradicional estructura corporativa del Estado; la modificación del papel de la mujer, de la familia y el reconocimiento de que México es un país pluriétnico. La transición económica la señala como el cambio a que está sometida la economía del país a fin de insertarse en los procesos de la economía global, en sus fases productiva, comercial y financiera; es la interpretación de este gobierno al cambio y acomodo del nuevo modelo de acumulación, por medio del cual se “crean oportunidades para México... de avanzar en su desarrollo, pero también presenta enormes riesgos que podrían

recrudescer la situación actual de rezago económico y tecnológico” (PNDA, 2001: 28). Por último la transición política se entiende como el proceso de democratización impulsado por la sociedad durante los últimos 20 años caracterizado por “la alternancia, el fortalecimiento y la autonomización de los poderes Legislativo y Judicial, así como cambios profundos en la distribución del poder político y reformas institucionales de gran envergadura... (en instituciones como) la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el ayuntamiento, el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación” (PNDA, 2001: 32). Este proceso tiene “su expresión más acabada en la alternancia política del Poder Ejecutivo Federal el 2 de julio del 2000. (Sin embargo se reconoce que) El cambio se inició en los niveles locales y regionales con la alternancia en los cargos de elección popular en municipios y en las entidades federativas, así como con frecuentes situaciones de gobierno sin mayoría en diversos estados” (PNDA, 2001: 33).

En este contexto la política social propuesta para el periodo 2001-2006 tiene como fundamento sentar las “bases para un auténtico desarrollo humano, económico y social, que incluya a toda la población, y la haga participe y corresponsable de los esfuerzos por alcanzar un desarrollo equitativo y que reduzca las diferencias económicas, sociales y territoriales. El desarrollo humano se refiere a la creación de un entorno en el que las personas puedan desplegar su pleno potencial y tener una vida productiva y creativa, de acuerdo con sus intereses y necesidades. El desarrollo debe orientarse a expandir las oportunidades de la gente para desarrollar su vida: a) El desarrollo humano pone a las personas en el centro de la atención; b) El propósito del desarrollo humano es expandir las opciones de las personas, no sólo su ingreso; c) El desarrollo humano se preocupa por construir capacidades humanas y por ofrecer posibilidades de que las personas usen dichas capacidades plenamente; y d) El crecimiento económico es esencial, pero debe prestar atención a la calidad de vida de las personas” (PNDS, 2001b). Las vertientes de este programa son: que todas las personas tengan la oportunidad de acceder a mejores condiciones de vida con base en su propia iniciativa en un ambiente económico y social propicio para ello; la iniciativa propia tendrá como origen el desarrollo de capacidades (aprendizaje y aprovechamiento de capacidades) para que las personas y las familias puedan elegir entre opciones de vida; la seguridad de que las personas puedan acceder a las instituciones sociales en caso de contingencias que afecten sus capacidades o su patrimonio; la generación de un patrimonio como forma de reducir la vulnerabilidad de los hogares, a través del acceso a una vivienda digna y a la certeza jurídica de la propiedad de los activos; y la equidad como la reducción entre las diferencias entre los mexicanos que iguale las posibilidades de cada uno de tener una vida digna.

Este programa de política social radicaliza la concepción individualista de la problemática social, al poner el centro de su articulación conceptos como la “propia iniciativa”, “desarrollo de capacidades”, “acceso personal”, “patrimonio” y “propiedad” y después en plan secundario la familia, la comunidad, etc. Simplifica el complejo proceso de reproducción social de los individuos y las comunidades a un conjunto de opciones por las cuales se puede optar con relativa independencia. La generación de pobreza y desigualdad no es un proceso sistémico, sino sólo un problema de acceso que debe estar apoyado en el crecimiento económico sostenido, y sin embargo, no se encuentran en el programa instrumentos de vinculación entre estas dos esferas, la económica y la social. De forma similar que en otros programas se renuncia a la responsabilidad del Estado en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y se adopta una visión de corresponsabilidad con la sociedad, pero con primacía de los procesos de opción individual, se pretende una relativa independencia de los procesos políticos. En este sentido Bodemer, Coraggio y Ziccardi (1999: 45) sugieren que “la actual oposición entre lo social y lo económico es una clara regresión a épocas prekeynesianas y trae consigo el renacer de las responsabilidades de la sociedad civil, y las instituciones y valores de la filantropía y la beneficencia... (además de que hay un) cambio en su objetivo declarado, que ya no es la satisfacción de las necesidades básicas de todos como derecho universal, independientemente de las posiciones y contribuciones de cada uno al sistema económico, sino (sólo) *aliviar la pobreza*”.

2.3. Sobre gobierno local y política social

Lo tratado en el apartado anterior es un ejemplo de lo que señala Offe (1998: 92) sobre las instituciones de la política social, “no son fijas, sino que se hallan sujetas a un desarrollo e innovación constante”. Así hemos visto como la política social adoptada por el Estado mexicano las últimas dos décadas transita de un modelo institucional redistributivo, donde los individuos eran portadores de derechos, a otro residual con tintes asistencialistas. Asistimos al cambio de las nociones del bienestar general de la regulación estatal al reparto mercantil individualizado.

Las transformaciones de la política social no han sido ajenas a las transformaciones del Estado, una de las más importantes, desde la Reforma del Estado de los ochentas es la descentralización, entendida como una forma particular y contraria a la concentración en un mismo lugar del poder de dirigir el conjunto de los asuntos públicos, de organizar el poder dentro de un Estado. Pero en realidad van más allá, tal como lo señalan Bodemer, Coraggio y Ziccardi (1999: 46), los “cambios de objetivos estratégicos se manifiestan y apoyan en la construcción sistemática de un nuevo sentido común legitimador de las reformas del Estado y de su relación con la sociedad: descentralización a instancias locales de gobierno, privatización

del patrimonio y de los servicios públicos, traspaso de responsabilidades sociales a la sociedad civil que (se) espera sea solidaria y participativa, paradigma del mercado total e individualización de la responsabilidad por la creciente desigualdad social”.

Cordera (2000: 15 y 31) señala que “es, más que nada, un tránsito hacia nuevas formas de complejidad y diversidad que tienen que asumirse plenamente cuando se baja al terreno de la acción y los programas...se presenta de modo insistente como una alternativa para la asignación de recursos públicos y la organización general del Estado nacional, en particular, aunque no únicamente, en lo referente a la acción social”. Como parte de las reformas institucionales que darían funcionalidad a un nuevo modelo, la descentralización se propone la redistribución de competencias entre órdenes de gobierno a fin de aligerar la pesada carga fiscal del gobierno federal. La propuesta de descentralización de 1983 tuvo como elemento más relevante que se transfiriera a los municipios la prestación y operación de servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, así como las fuentes de ingresos (contribuciones sobre propiedad inmobiliaria e ingresos derivados de la prestación de los servicios) para financiarlos, en lo que de hecho representó el primer componente del proceso descentralizador hacia la autoridad local de la política social.

Otro paso importante es el reparto de los recursos que sirven para la dotación de infraestructura social básica; “para el año de 1996 se modificaron la metodología, la fórmula y la distribución del Fondo de Desarrollo Social Municipal, el cual, junto con el Fondo de Prioridades Estatales y el Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación, constituyen el Ramo XXVI del Presupuesto de Egresos de la Federación”⁶ (Ziccardi, 1996b: 280). Para 1998 se crea el Ramo 33 con recursos de los ramos 26 (combate a la pobreza), 25 (educación), 23 (partida del presidente), 29 (saneamiento financiero), 04 (seguridad pública y 23 (coordinación hacendaria); se crean cinco fondos de aportaciones⁷ que son recursos federales con el mayor grado de descentralización. Esto determina que su destino sea etiquetado en lo general y supervisado por las entidades federativas, pero sancionado en última instancia por la federación. El régimen

⁶ El reparto de los recursos debería considerar “las desigualdades sociales, regionales, estatales y municipales... (por lo que fórmula fue) la combinación de dos índices que intentan captar el fenómeno de la pobreza, tanto por su incidencia (proporción de pobres), como por su intensidad (que tan pobres son) y la transferencia de ingresos (entre grupos de la población), y la cual considera el nivel de ingresos por municipio y el rezago en las carencias de servicios básicos (educación, salud, producción, dispersión geográfica)” (Ziccardi, 1996: 281).

⁷ Fondo de Aportaciones a la Educación Básica y Normal; Fondo de Aportaciones a los Servicios de Salud; Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social, que se distribuye en: Fondo para la Infraestructura Social Estatal y Fondo para la Infraestructura Social Municipal; Fondo de Aportaciones Múltiples, que se distribuye para erogaciones de: Asistencia Social e Infraestructura Educativa; Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, que se distribuye para erogaciones de: Educación Tecnológica y Educación de Adultos; y Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal.

jurídico que regula las aportaciones ha provocado una gran confusión respecto a los fondos que los integran, los montos, los criterios de distribución y la administración de estos recursos. Lo cual provoca que en muchos casos los gobiernos municipales desconozcan las facultades y recursos a los que tienen derecho y por lo tanto no puedan hacer uso adecuado de ellos para impulsar el desarrollo de sus regiones.

Por otro lado, hay otra vertiente en la que se están dando reajustes entre los distintos órdenes de gobierno, la alternancia⁸ y las acciones que realizan los gobiernos locales empujados por sus sociedades cada vez más demandantes y dispuestas a cambiar la titularidad del gobierno si no hay resultados, la *descentralización de facto*. Entendida como el “desfase entre las transformaciones de estructura del sistema de gobierno y su reconocimiento institucional (normativo y funcional)... el concepto permite destacar la generación de tensiones entre los elementos del sistema conforme se van modificando con ritmos desiguales” (Guillén, 1997: 14). Esta preocupación se relaciona con el reencuentro de lo económico y lo social dentro del espacio local, que posibilita la generación de agendas de políticas más complejas y relacionadas (Quim y Goma, 1998) desde las cuales se “subraya el objetivo es integrar las políticas económicas y sociales, y destaca la importancia de la socioeconomía” (Klinsberg, 1994: 26). Martínez y Ziccardi (2000: 708) también tienen esta preocupación al señalar que “lo importante es que el énfasis se colocó en la integración de la economía con las políticas sociales... junto con la consideración de muchos otros elementos que condicionan sus logros (capacidad institucional, niveles de organización social de los destinatarios, actividades productivas que se desarrollan localmente, etc.). El planteamiento de la socioeconomía, como elemento articulador de una política social, desde los gobiernos locales tiene estrecha relación con los procesos de alternancia, como construcción de la democracia social dentro del proceso de transición democrática o como señala Offe (1998: 88-89), “el desarrollo de las políticas no puede explicarse plenamente por intereses, necesidades y exigencias tan solo, y que el proceso de conversión de las ‘exigencias’ en ‘políticas’ se ve siempre refractado y mediado por las estructuras internas del sistema político”.

Sin embargo, el bosquejo de una política social desde los gobiernos locales se presenta no sólo como un reto de capacidades, ¿quién puede hacerlo mejor?, sino también de la construcción de la demanda. Donde intervienen no solo la distribución de los recursos, incluidos los políticos, el conocimiento del terreno, donde los ayuntamientos parece que tienen ventaja, capacidad técnica de los gobiernos, donde parece que hay carencias, hasta lo que demandan

⁸ “La alternancia política en el gobierno municipal se presenta, sobre todo cuando se trata de la primera ocasión en que ello ocurre, como una ruptura que implica el reajuste del conjunto de fuerzas que articulan el poder local y que establece fuertes expectativas de distanciamiento del nuevo gobierno, tanto en lo que respecta a la forma de gobernar como en cuanto a los resultados de la acción gubernamental” (Duhau, 2000: 54).

las personas. La socioeconomía como elemento que construye la política social alternativa desde los gobiernos locales parte de regresar como componente elemental del bienestar al trabajo, que cubre necesidades, y no solo al empleo, que remunera una actividad. De modo tal, que desde los gobiernos hay búsqueda de nuevos causes y proyectos de desarrollo económico local, que no sólo promocionan el empleo, sino que en última instancia enfatizan el papel del trabajo como mecanismo de generación de riqueza y de integración comunitaria y social.

En el ámbito local el desarrollo económico⁹ propuesto tiene componentes y límites. Como uno de los primeros identificamos a las particularidades locales que bien pueden basarse en tradiciones culturales, en una conciencia comunitaria o en la identidad como sentido de pertenencia a una localidad o municipio. De aquí que los proyectos de desarrollo económico puedan estar basados o vinculados al patrimonio cultural e histórico de las localidades, de hecho la apropiación por parte de la comunidad de un proyecto de desarrollo, económico o cultural es un buen inicio para un funcionamiento óptimo del mismo.

En este sentido la participación ciudadana¹⁰ es un componente importante de la política social, si por un lado la alternancia es una expresión de la pluralidad de las sociedades locales en el sistema político, esta misma pluralidad tiene que reflejarse en el gobierno municipal, no sólo en su composición, sino en su acción. De modo que para un gobierno local en alternancia la participación ciudadana, en tanto intervención de los ciudadanos “en las actividades públicas representando intereses particulares (no individuales)” (Ziccardi, 2000b: 30) es imprescindible para llevar a cabo sus proyectos, no sólo de desarrollo económico, sino que también los relacionados con sus funciones sustantivas como los servicios públicos o actividades novedosas como la preservación de la identidad étnica o el cuidado del medio ambiente. En el espacio local a fin de concretar la participación es necesario tener o construir los espacios e instrumentos que hagan posible y real que las personas intervengan en la deliberación de los asuntos públicos que les interesan, de modo que esto es lo buscaremos en los gobiernos locales en alternancia.

Por otro lado hay un límite a las actividades del hombre en el territorio, el cual está dado por la degradación socio-ambiental, proceso que podemos especificar como la destrucción

⁹ Planteamos el desarrollo económico como consecuencia no de un hecho fortuito y accidental, sino como una construcción que realizan las sociedades locales en un territorio concreto, a partir de su capacidad de organizar a los factores productivos con que cuentan y de sus valores e instituciones.

¹⁰ Si bien hay bastantes trabajos que tratan sobre la participación ciudadana, modalidades, formas, grados, espacios, instituciones, etc., en este trabajo entenderemos por participación la “posibilidad real y el acto concreto de concurrir a la determinación, en un plano de igualdad con los demás miembros, de los objetivos principales de la vida de la colectividad, del destino de recursos de todo tipo a uno entre varios empleos alternativos, del modelo de convivencia hacia el cual se deba tender, de la distribución entre todos de los costos y beneficios” (Arzaluz, 2000: 93).

ecológica, contaminación del aire, agua y suelo, con la consecuente pérdida de fertilidad de los suelos, causas de agua, que provocan marginación social, destrucción y pobreza. Resultado del uso de prácticas inadecuadas de producción que dependen de “patrones tecnológicos y de un modelo depredador de crecimiento (económico) que permiten maximizar ganancias en el corto plazo, revirtiendo sus costos sobre los sistemas naturales y sociales” (Leff, 1994: 19). Si bien las consecuencias de estas prácticas las padecemos todos, pues es en la cotidianidad donde nos enfrentamos en mayor medida a sus efectos, pero es también donde actúan los gobiernos locales.

Los efectos problemas ambientales en las comunidades, derivados de procesos de apropiación y transformación de los bienes del medio natural; una forma de vida específica que condiciona la distribución, consumo, subconsumo, desecho y/o reciclaje de estos bienes; si bien son débiles y poco visibles en principio, con el paso del tiempo tienen consecuencias acumulativas y de acción prolongada. En muchos casos las relaciones de los problemas ambientales con la economía, las formas de vida, la salud, la cultura, la marginación, la distribución de la riqueza, no son claras por lo que se tiende a desvincularlos, a atenderlos como problemas técnicos separados unos de otros (FMCU, 2001: 35-60).

Si bien la problemática ambiental y sus efectos se pueden ver como dificultades demasiado grandes y complejas para ser ámbito de acción de los gobiernos locales, estos cuentan con elementos que posibilitan una primera y efectiva intervención: cercanía con la población, posibilidad de crear estructuras de participación ciudadana y comunitaria, recuperación de una relación armoniosa con el medio ambiente basada en las tradiciones locales, la promoción de proyectos económicos sustentables¹¹, economía social o solidaria¹² y comercio justo¹³.

¹¹ “La economía tiene que asumir la tarea de implementar procesos de producción adecuados a las condiciones ambientales y aprovechar las posibilidades de reducir costos que estos le brindan (dividendos económicos)” (Bodemer, Coraggio y Ziccardi, 1999: 30).

¹² Esta variante del proceso económico deja de lado la economía financiera para concentrarse en la “cuestión ética de los ‘porqué’, ‘para qué’, y ‘para quién’ (de los procesos productivos y) del crecimiento” (Caracciolo y Foti, 2003: 18), retomando la centralidad del trabajo como “forma social” y con una distribución de beneficios con base en el trabajo aportado.

¹³ Aunque este pequeño recuento de acciones parece ser muy ambicioso, no hay que dejar de lado que pudieran convertirse en un primer paso de la construcción de una “racionalidad ambiental” y un estilo alternativo de desarrollo que “impliquen la activación y objetivación de un conjunto de procesos sociales: la incorporación de los valores del ambiente a la ética individual, en los derechos humanos y en la norma jurídica de los actores económicos y sociales; la socialización del acceso y apropiación de la naturaleza; la democratización de los procesos productivos y del poder público; las reformas del Estado que le permitan mediar en la resolución de conflictos de intereses en torno de la propiedad y aprovechamiento de los recursos y que favorezcan la gestión participativa y descentralizada de los recursos naturales” (Leff, 1994: 20).

Los elementos de intervención pública que hemos enumerado anteriormente contrastan con las atribuciones que el marco normativo señala para los gobiernos locales y genera una oferta de políticas más complejas¹⁴ que rebasan el rol operativo de la acción gubernamental y que como hemos expuesto se relacionan y refuerzan unas a otras. En este sentido la aportación que hacen los gobiernos locales hacia la construcción de una nueva política social no es solo en términos de la amplitud de la acción, que se ensancha; sino también, en términos de la definición, diseño e implementación de las mismas, en otras palabras un cambio en el rol estratégico, papel que juegan, de la actividad de los gobiernos locales. Finalmente la propuesta del conjunto de políticas sociales que deben aplicar los gobiernos locales que se encuentran en situación de alternancia sería la siguiente¹⁵:

- La promoción del desarrollo económico
- El cuidado del medio ambiente y los recursos naturales
- La preservación de la identidad cultural y étnica
- La conservación del patrimonio histórico
- Suministro de los servicios públicos básicos, y
- Promoción de la participación ciudadana.

De modo que estos son las actividades que hacen referencia a la construcción de una política social alternativa, basada en planteamiento socioeconómico, complejo y de transformación estratégica desde los gobiernos locales, misma que analizaremos para el caso de los municipios en alternancia del estado Tlaxcala en los capítulos siguientes.

¹⁴ En contraste con estructuras de políticas poco complejas especializadas en la oferta de servicios públicos y en la regulación (Brugué y Goma, 1998: 29).

¹⁵ Este conjunto de políticas es propuesto por Ziccardi (2000: 14).

3. Tlaxcala. Cambios sociales, económicos y políticos en la década de los noventas.

Hacia principios de la década de los noventas dos particularidades distinguían al estado de Tlaxcala de otras entidades. Por un lado, parecía que llegaba tarde a los procesos histórico-sociales que tenían lugar en el resto del país para avanzar por la ruta de la modernización. Tanto la reforma agraria, como la industrialización del estado tuvieron lugar cuando en otras partes del país ya habían agotado o estaban en vías de agotarse sus capacidades transformadoras en la sociedad. Por otro lado, había una lealtad inquebrantable, sin cuestionamientos al sistema político dominado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI); de tal forma que la entidad era considerada como uno de los bastiones de dicho partido. En este sentido, Ramírez (1994: 205) hacía notar que “la mayoría de los ciudadanos tlaxcaltecas han apoyado a los candidatos del PRI a la Presidencia de la República, y también a los candidatos a senador, diputado federal y gobernador. El partido oficial jamás ha perdido una de estas elecciones, ni siquiera las de 1988”.

Sin embargo, detrás de esta visión se esconde uno de los procesos de transformación social más representativos de las transiciones que ocurren en el país actualmente, tanto en su parte económica, como política y social, y que han situado a Tlaxcala como una entidad donde pueden ser estudiados de forma ventajosa. Las transformaciones aludidas corresponden a procesos de diversificación socioeconómica y sociopolítica que han modificado el perfil y el comportamiento de la sociedad tlaxcalteca en pocos años. La transición de una sociedad rural a una más urbana es uno de los cambios más significativos de estos procesos de diversificación.

3.1. Perfil demográfico y económico (diversificación socioeconómica)

Durante la etapa de la industrialización del país, en los años 40's y 50's, la economía de Tlaxcala se encontraba fuertemente anclada a su pasado por lo que resentía un agudo estancamiento. Las fuentes del crecimiento y bonanza de finales del siglo XIX y principios del XX, eran por una parte, la hacienda pulquera, que ya no existía y la industrial textil, que parecía que había agotado su capacidad transformadora, con “sus bastiones de acumulación tradicionales fuertemente golpeados... no brotan nuevas actividades que le permitan a la entidad salir del atolladero” Ramírez (1992: 14). El sistema de la hacienda había sido sustituido a instancias de la Reforma Agraria de modo que en “1950, los predios de los pequeños agricultores no ejidales estaban tan fraccionados que apenas llegaban a una hectárea por jefe de familia, y muchas de éstas se hallaban formadas por más de seis personas. La mitad de las parcelas ejidales tenía menos de cuatro hectáreas, y sólo 8% de los 184 ejidos poseía alguna forma de crédito” Rendón

(1996). Lo que subsistía de las haciendas fue parcelado en pequeñas propiedades privadas aparadas en certificados de inafectabilidad agrícola y ganadera. Finalmente a principios de los años setentas con el apogeo de un fuerte movimiento campesino¹ que denunciara los latifundios simulados (unidades de producción que aunque parceladas pertenecían a una misma familia y mantenían una cierta unidad de explotación), es afectado y extinguido lo último de queda de este tipo de explotación agrícola. Por su parte la industria textil local, que en algún momento se había insertado en el corredor industrial-textil más importante del país como resultado de su cercanía y del tendido de redes de comunicación con los grandes centros urbanos consumidores, no puede superar su perfil tradicional y se estanca en variantes semiindustriales y artesanales. Sin embargo, junto con la migración, continuó siendo una alternativa para el número creciente de campesinos sin tierra.

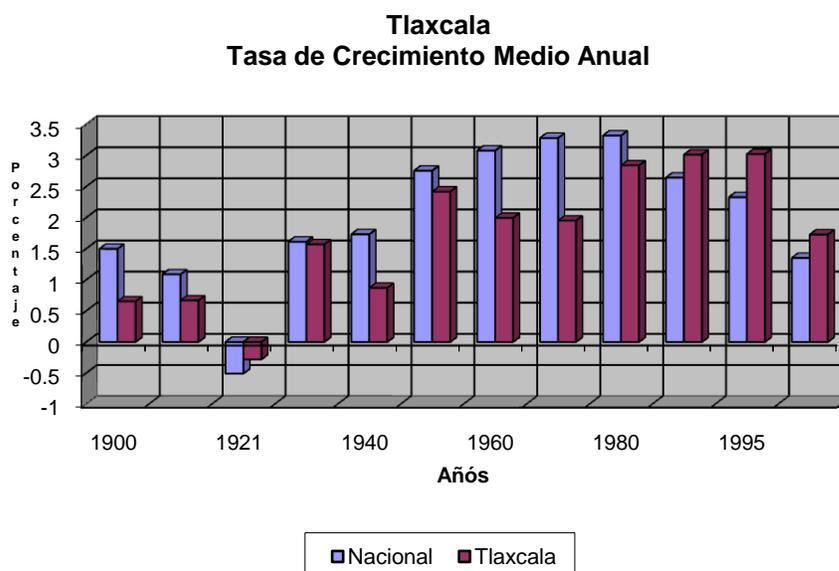
En este contexto la situación social del estado es tal que su nombre se convierte en sinónimo de atraso, pobreza, marginación, abandono, y expulsión de población (entre 1950 y 1960 la entidad registra un saldo neto migratorio negativo de 20,792 personas y entre 1960 y 1970, también negativo de 67,100). A pesar de que en este periodo la tasa de crecimiento de la población del estado es menor que la nacional (ver Grafica 1; 1.73% nacional por 0.87% del estado en 1940; 2.75% por 2.42% en 1950; 3.08% contra 2% en 1960 y 3.28% contra 1.95% en 1970), el problema del estado, reside en que se convierte una de las entidades con mayor densidad poblacional². Pasa de 57.25 habitantes por kilómetro² en 1940 a 107.47 en 1970, poco menos del doble en treinta años, con una población mayoritariamente rural, en 1940, el 70% de la población reside en campo, y hacía 1960, el 56.11% (ver Grafica 2 y 3). El nivel de preparación de esta población es bajo, ya que para 1940 el 60% de la población es analfabeta, mientras que para 1960 todavía lo es poco menos del 40%. Ramírez (1992: 27) comenta que “después de la Revolución, la entidad sufrió una suerte de parálisis. Las clases dominantes perdieron vocación transformadora, y esto, sumado al desdén y a la indiferencia del gobierno federal (durante este periodo no se construyen obras de infraestructura que no sean para facilitar el libre tránsito de bienes y servicios hacia Puebla o Veracruz), sumió a Tlaxcala en el atraso más feroz. Desde los años veinte los hacendados fueron golpeados una y otra vez por la Reforma Agraria... Los industriales textiles no lograron modernizarse, y finalmente en los años sesenta y setenta cierran sus puertas. Lo más dramático es que no apareció en la entidad una clase social con el empuje suficiente para convertirse en el nuevo motor que la trasformará. Ni entre los propios hacendados ni entre los

¹ “El 10 de abril de 1972 cientos de campesinos en representación de 52 grupos de Tlaxcala y 20 de Puebla emprenden una marcha al D.F... (y) en julio los campesinos de Santa Apolonia, toman tierras de las haciendas de Masaquihuac, San Antonio Micha y Santa Elena” (Bartra, 1992: 106).

² El estado de Tlaxcala es, después del Distrito Federal, la entidad federativa más pequeña del país, 3,914 km² que significan aproximadamente el 2% de la superficie total.

industriales textiles brotó una burguesía industrial que reemplazara a las viejas clases dominantes para llevar a cabo la revolución industrial”³.

Gráfica No. 1



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Estadísticas históricas.

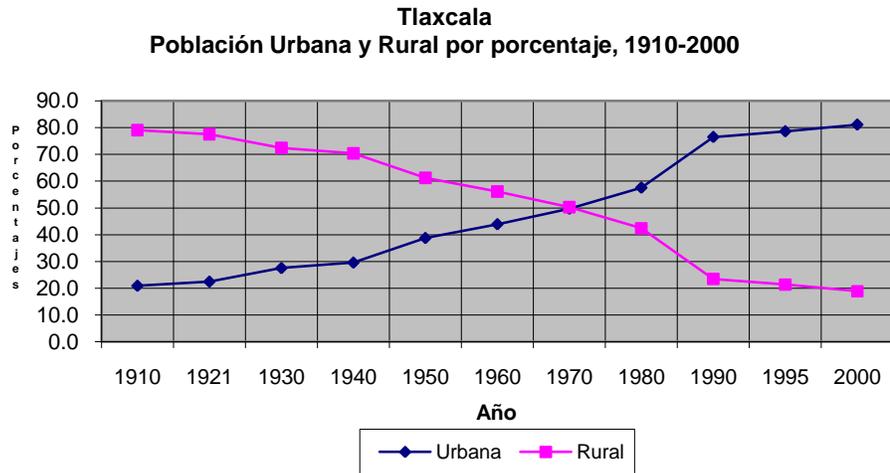
La situación de atraso, una economía estancada y la explosividad del campo que vive el estado a principios de la década de los setentas hace urgente un cambio en la política económica tlaxcalteca, de modo que se pueda responder a esta situación. Para ello, en esta ocasión sí se cuenta con el apoyo decidido del gobierno federal a fin de “apaciguar los graves problemas políticos y sociales derivados de la presencia de masas campesinas carentes de tierra” (Ramírez, 1992: 35). Así, la nueva estrategia consiste en diversificar la economía y crear empleos en la propia entidad. Si bien desde los años cincuentas se habían dado los primeros esfuerzos hacia la reconversión de la industria textilera, esta no logra convertirse en la palanca de la transformación económica⁴. A principios de los años setentas, registra un tardío proceso de industrialización con respecto a los principales centros industriales del país. “El primer corredor industrial fue el de Tlaxcala-Puebla, donde se instalaron fábricas de partes automotrices, maquinaria y productos químicos, de alimentos y artículos de consumo diversos. Le siguieron otros corredores, como el de

³ El proceso de industrialización del país, lejos de ser un proceso fortuito fue resultado de la acción deliberada del Estado mediante la concentración de inversiones públicas (Garza, 1985), como estrategia de desarrollo durante los años 50's y 60's; la expresión territorial de este modelo tuvo como su centro la Ciudad de México, es por ello que durante este periodo se habla de abandono, mediante el ejercicio de la inversión pública, por parte del gobierno federal de entidades como Tlaxcala.

⁴ “Gobernadores de estirpe hacendaria como Ávila Bretón v Masarrazza se dieron cuenta de que Tlaxcala no podía seguir en el camino de la economía agraria tradicional, por lo que promovieron el establecimiento de corredores industriales, aprovechando la favorable ubicación geográfica de la entidad, sus buenas comunicaciones y sus abundantes recursos humanos. A su vez, los gobernadores Cisneros y Cervantes crearon leyes para impulsar a la industria mediante la exención del pago de impuestos estatales, municipales y prediales” (Rendón, 1996).

San Martín Texmelucan-Tlaxcala. El número de empresas con más de seis trabajadores aumentó de 55 a 198 entre 1960 y 1980. Para el gobernador Emilio Sánchez Piedras (1975-1981), promover la industrialización era prioritario, pues no veía otra solución para el agudo problema agrario de la entidad... Durante su administración se instalaron alrededor de 250 empresas en los parques industriales de ocho municipios, que generaron 32 200 empleos” Rendón (1996).

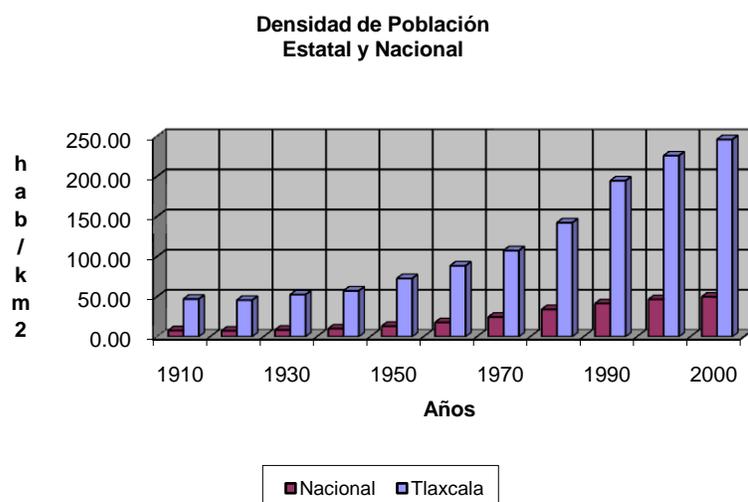
Gráfica No. 2



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Estadísticas históricas.

Buena parte del éxito de la estrategia industrializadora del estado se basó en la premisa de que la concentración de actividades industriales en la Ciudad de México comenzaba a ser considerada como un elemento negativo que restaba eficiencia a las empresas, por lo que comienza un esfuerzo federal para desconcentrar la industria capitalina y trasladarla a la provincia, donde la ubicación del estado de Tlaxcala resultó sobresaliente. La cara de la nueva industrialización se alejaba no sólo de la faceta agrícola y rural del estado, sino también de la tradicional industria textil. El perfil de las casi 500 empresas que se habían instalado hasta 1990, corresponde a firmas modernas que producen bienes de consumo y de capital en el ramo de la petroquímica secundaria, electromecánica, máquinas-herramientas, motores de combustión interna, durmientes de concreto, papel, productos farmacéuticos, emulsiones, láminas acrílicas, siderurgia, muebles sanitarios y cerámica. De las empresas productoras de bienes de consumo no durables sobresalen las alimenticias, textiles y materiales de construcción. Por lo que respecta a los empleos creados, también hacia principios de los noventa llegaron a ser poco menos de 60 mil.

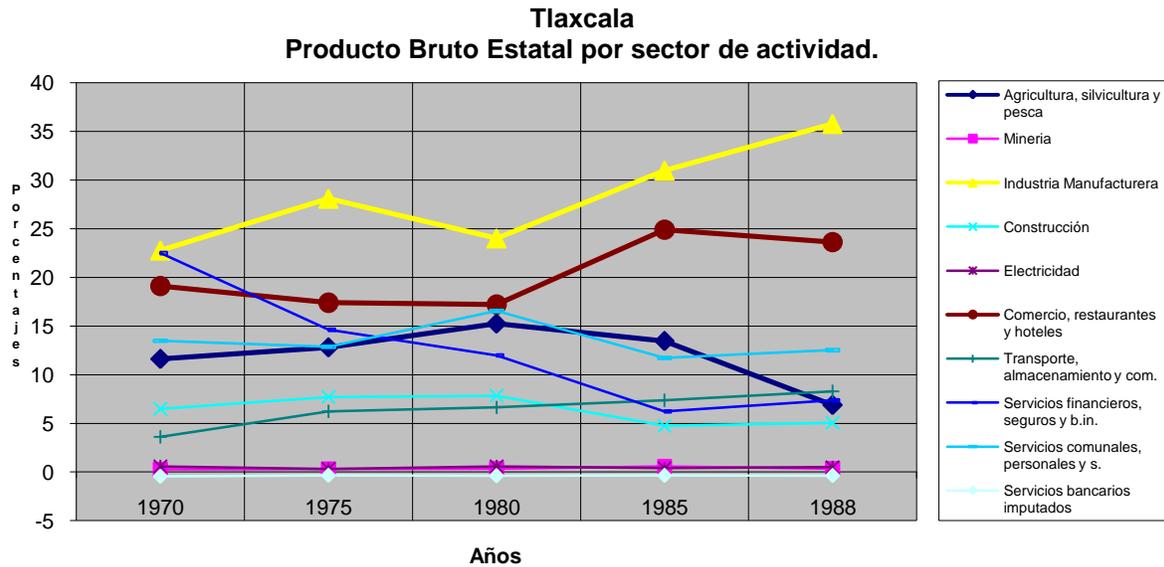
Gráfica No. 3



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Estadísticas históricas.

En 1970, al comienzo del proceso de industrialización el producto agropecuario estatal, participa con el 11.62% en total, lo cual contrasta con el porcentaje de población que vive en el campo (el 50%); por lo que respecta a los sectores industrial y comercial, estos generan el 22.79% y el 19.12% del producto estatal, que junto con los servicios financieros (22.50%), son las actividades económicas más importantes. A principios de la década de los ochenta las únicas actividades económicas que habían aumentado su participación de forma importante en el producto, eran las agropecuarias (15.25%) y la industria manufacturera (24.02%); mientras que las actividades comerciales (17.21%) y los servicios financieros (11.98%) disminuyeron su participación. A fines de esta misma década se observa más claramente como la estrategia industrializadora ha modificado la estructura económica de la entidad al colocar como el sector más importante y dinámico a la industria manufacturera (35.79%), que aumento 10 puntos su participación en un lapso de poco menos de 10 años. Del mismo modo hay una recuperación del sector comercial (23.63%), que lo hace la segunda actividad más importante; por lo que respecta al sector agropecuario (6.88%) al final del periodo registra una caída significativa, representando poco más de la mitad de su participación al inicio del periodo (ver Gráfica 4).

Gráfica No. 4

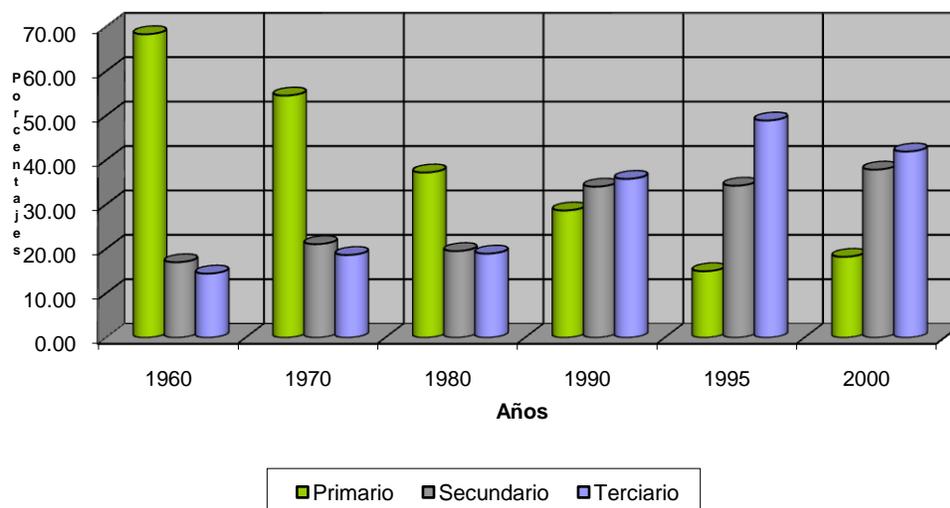


Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Censos Económicos.

Con el impulso de la nueva industrialización durante la década de los ochenta la sociedad tlaxcalteca experimenta procesos de transformación de una sociedad rural a una sociedad más urbana, de hecho a partir de la década los ochentas este proceso se acelera y hacia el año 2000 aproximadamente el 80% de la población se considera ya netamente urbana. Durante este periodo, pero sobre todo a partir de 1990, la población crece a un ritmo mayor que el resto del país, lo que viene a agravar el problema de la densidad poblacional (ver grafico 3). El analfabetismo de la población se ha reducido de 38.49% en 1960 a 16.78% en 1980; entre tanto que el porcentaje de población con algún grado de instrucción superior en 1960 fue de 0.20%, mientras que en 1980 alcanzó el 2.20%. En cuanto al sector de actividad en 1960 el 68.32% de la población laboraba en el sector agropecuario, el 16.99% en el sector industrial y el 14.43% en sector de los servicios; para 1980 la participación de la población en la actividad económica era de 37.19%, 19.50% y 18.93%, por sector respectivamente (Ver Gráfica 5).

Gráfica No. 5

Tlaxcala
PEA por sector de actividad



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Estadísticas históricas.

Como parte del proyecto de industrialización, que tiene como uno de sus efectos la diversificación económica, y a fin de resolver los “requerimientos de una entidad como Tlaxcala, que recién se industrializaba, (se hizo)... imperativo la creación de empresas públicas abocadas a resolver distintos problemas,... además de promover el desarrollo económico y social” (Ramírez, 1994: 197). Resulta relevante que la creación de un buen número de estas empresas se haya dado en los años 80’s, cuando el país pasa por agudos problemas económicos y padece la aplicación de las políticas de ajuste estructural y de privatización, es decir, una vez más de forma tardía y a contrapelo de procesos que ocurren en otras partes del país. El sector paraestatal de Tlaxcala se encuentra constituido un pequeño número de empresas de mediano tamaño; en 1981 este sector se componía de 5 empresas, las que en 1984, pasan a 18 y para 1986 se expanden a 26; finalmente en 1991 quedan 20 empresas. De las más importantes podemos señalar: Talleres Gráficos de Tlaxcala, Instituto Tlaxcalteca de la Cultura, Promotora Industrial, Agroindustrial, Comercial y Artesanal, Fideicomiso para el Desarrollo Rural y Fideicomiso de la Ciudad Industrial de Xicohténcatl.

Cuando el incipiente proceso de industrialización tenía poco más de 10 años se registra en el país el cambio en el modelo de acumulación⁵ que pasa de la economía cerrada a la economía

⁵ La reforma iniciada en 1982 tuvo como objetivo que “el Estado incidiera de otra manera en la economía nacional; ...al establecer nuevas coordenadas de pensamiento y acción entre lo gubernamental, lo público y lo privado; a replantear la política y las políticas de bienestar social... tuvo como principios: riguroso control fiscal; venta de empresas paraestatales; posibilidad de participación privada en algunos servicios; mecanismos de

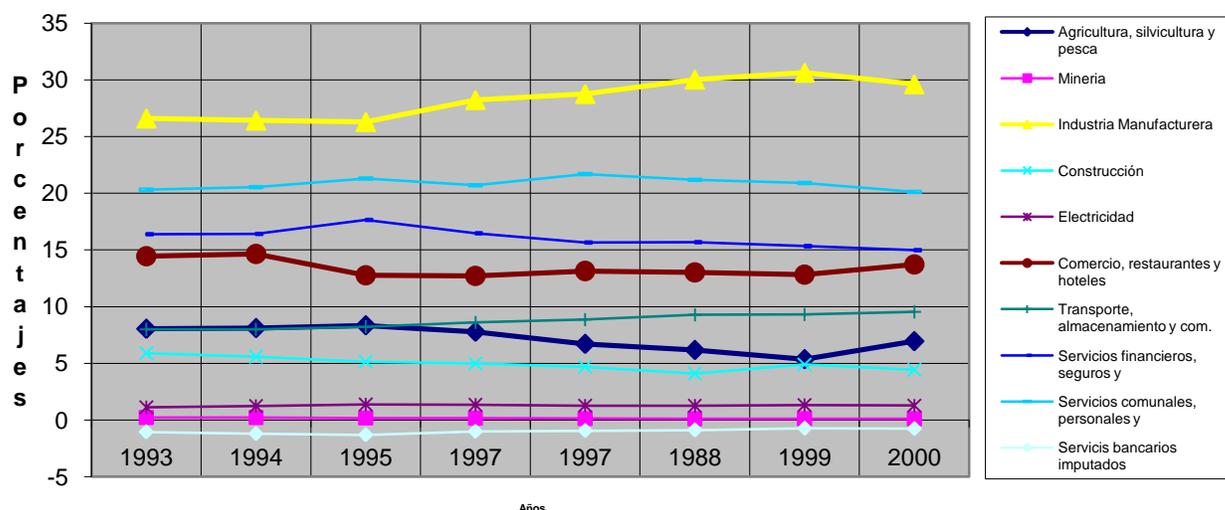
abierta, del proteccionismo a la liberalización con la preeminencia de las fuerzas del mercado. El impacto en la recién creada estructura industrial de Tlaxcala se puede observar no sólo en los ajustes dentro del sector paraestatal, sino también en el número decreciente de empresas que se instalan en la entidad, “entre 1975 y 1981 se instalan en promedio 42 empresas anualmente; entre 1981 y 1987, 28; y entre 1987 y 1991 el número cae a 23. Esta cantidad significa casi la mitad de las que se instalaron una década atrás” (Ramírez, 1994: 194). Sin embargo, uno de los riesgos más importantes sería destruir la incipiente “burguesía industrial local” que sirve como eje a la transformación de la economía, y la de sociedad, del estado; de suceder esto habría un consecuente proceso de desindustrialización y un retorno a la etapa de estancamiento, con el invariable agravamiento de las condiciones de vida de la población. Si bien el escenario no es descartable, en términos de que en el nuevo contexto tenderán a sucumbir los sectores más viejos, obsoletos e ineficientes, en caso de Tlaxcala es previsible que “seguirá su ritmo de crecimiento, favorecido en gran parte por que la política de desconcentración industrial de la capital de la República es un hecho ya irreversible. Además de que tiene suficientes ventajas comparativas” (Ramírez, 1994: 193) en relación con otras entidades del país.

Durante la década de los años noventa se experimenta la consolidación de la estructura industrial del estado, además del inicio de un proceso de terciarización. A principios de los noventas la estructura de la economía mantiene la tendencia que se había revelado durante la década anterior; se encontraba claramente dominada por las actividades de la industria manufacturera (26.60%) que a causa del ajuste habían disminuido un poco. Las actividades agropecuarias (8.04%), aunque aumentaron un poco no es suficiente para recuperar la importancia que tuvieron; el comercio (14.45%) sufre una caída y aumenta la importancia de los servicios comunales, personales y sociales (20.31%). Hacia el final de la década esta dirección de la economía del estado se hace más fuerte: al tiempo que la industria manufacturera se consolida aumentando ligeramente su participación (29.63%); la actividad agropecuaria (6.95%) va en vía de convertirse en una parte marginal de la economía, sin embargo hay todavía una gran cantidad de población (18.21%) ocupada en este sector de actividad; los sectores relacionados con los servicios y el comercio se convierten en la parte más importante de la economía del estado, tanto por su participación en el producto como por el personal que ocupan (ver Gráfica 6).

privatización de la Banca, apertura comercial y participación social; políticas que al margen de su racionalidad económica entrañan una nueva concepción y un ejercicio distinto de la actividad institucional” (Fuentes y Lumbreras, 1995: 11 y 19).

Gráfica No. 6

Tlaxcala
Producto Bruto Estatal por sector de actividad



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. PIB por estado.

La consolidación de la industria se comprueba al observar el comportamiento de las empresas industriales que cuentan con más de 6 trabajadores, pivote de la economía local, pues, no sólo cuentan con mayor capacidad de asalar a mano de obra, sino también de acumulación y producen no sólo para el mercado local, incluso algunas de estas empresas exportan (ver Cuadro 1). Mientras que en 1960 había 55 de este tipo de empresas que ocupaban a 12,069 trabajadores, a inicios de los noventa su número se elevó a 436 empresas y 29,764 trabajadores y a finales de la década se tenían 751 empresas y 46,966 trabajadores. La consolidación de las actividades industriales termina por definir el perfil urbano de la población (80% de la población en 2000), donde a inicios de los noventa el 28.64% de la población ocupada labora en el sector agropecuario y a finales el 18.21%; las personas que trabajan en la industria pasan del 34% en 1990 a 37.85% en el 2000; mientras que la población que labora en los servicios aumenta en el periodo de 35.76% a 41.91%. Es esto último lo que nos manifiesta que además de la consolidación industrial hay un proceso de terciarización de la fuerza de trabajo; de hecho, dos de las ocupaciones que más crecieron fueron las relacionadas con las actividades comerciales y el trabajo ambulatorio ya que pasaron del 9.21% en 1990 a ocupar el 14.68% de los trabajadores en 1995.

Cuadro No. 1

**Número de establecimientos industriales
en Tlaxcala con seis y más personas
1960-1998**

Años	Empresas	Personal Ocupado
1960	55	12,069
1965	92	21,853
1980	198	18,141
1993	436	29,764
1998	751	46,966

Fuente: estadísticas Históricas, INEGI,
1994 y Resultados Oportunos Censos
Económicos, 1998, INEGI.

3.2. Diversificación sociopolítica.

Por lo que respecta a los procesos políticos hasta la década de los noventa la visión que se tenía sobre Tlaxcala era de una fidelidad a toda prueba al sistema dominado por el PRI, se decía que el estado “no tiene tradición contestataria. A pesar de que se han abandonado muchos de los postulados de la Revolución Mexicana, muestra una lealtad singular hacia el sistema comandado por el PRI” (Ramírez, 1994: 200), incluso durante las competidas elecciones de 1988. Tradicionalmente la presencia de la oposición ha sido mínima, reducida a unos cuantos escaños en el Congreso local y a tres o cuatro ayuntamientos.

Esta lealtad hacia el partido oficial se encuentra basada en la tradicional estructura corporativa que ha mantenido en el país. En Tlaxcala el sector obrero se encuentra dominado por la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), que desde los años veintes controla los principales sindicatos de la industria textil; demás de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC). Los campesinos tradicionalmente se han visto dirigidos por la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos, adherida a la Confederación Nacional Campesina (CNC), aunque desde algunos años hay una participación importante de la Central Campesina Independiente (CCI) y por último los sectores no obreros ni campesinos son agrupados en torno de la Federación de Organizaciones Populares del Estado de Tlaxcala. Con este esquema de organización y control era muy difícil que surgieran expresiones sociales por fuera del partido oficial, durante el proceso de industrialización el campo dotó de mano de obra a las nuevas fabricas, las bases campesinas de la CNC pasaban a ser las nuevas bases obreras de la CROM, la CTM o la CROC.

La presencia de la oposición en el estado, ha sido marginal, prácticamente testimonial y poco constante. Durante buena parte de los ochentas la segunda fuerza electoral en el estado fue

el Partido Demócrata Mexicano (PDM), que obtiene su registro legal a raíz de la reforma política de 1979 y que logra tener fuerte presencia en los municipios de Chiautempan (donde han conquistado el gobierno municipal en dos ocasiones consecutivas), Zacatelco, Contla, Amaxcac de Guerrero y Apetatitlán, aunque a través de una de sus organizaciones, Uniones de Usuarios de Servicios y Contribuyentes, penetra en 25 municipios más. La composición social del partido es difícil de determinar, no obstante “se puede afirmar que los contingentes más importantes de la organización son de origen campesino... otro sector importante lo integran los artesanos, los maestros y pequeños comerciantes, sin descartar obreros y profesionistas” (Ramírez, 1992: 64). La presencia de la oposición de izquierda, representada por el Partido Socialista Unificado de México (PSUM), Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), en las masas de trabajadores industriales que surgieron como consecuencia de la industrialización se encuentra suprimida por el monopolio de las organizaciones oficiales. Particularmente el PSUM es una organización eminentemente campesina de corte contestatario, ambos partidos triunfaron en 1983, con un candidato único, en el municipio de Papalotla. Las elecciones de 1988 modificaron el panorama para la oposición, si bien marca el final del PDM, la izquierda coaligada en Frente Democrático Nacional (FDN) gana el municipio de Contla y obtiene una fuerte presencia en Papalotla, Totolac, Apizaco, Nanacamilpa, San Pedro del Monte y Tlaxcala; el Partido Mexicano Socialista (PMS), heredero del PSUM, gana Mazatecocho; en tanto que el Partido Acción Nacional (PAN) gana Xicohtzingo y obtiene fuerte presencia en Coaxomulco.

Otra de las particularidades del estado es su amplia participación en los procesos electorales, que tradicionalmente es mayor que el promedio nacional, pero al igual que en muchas entidades la participación cambia dependiendo del tipo de elección, hay una mayor participación en las elecciones para presidente que en las de diputados federales, así como en las de gobernador que en las correspondientes a diputados locales o presidentes municipales. Los cuadros siguientes (2 y 3) muestran esta situación: en todas las elecciones para presidente desde 1964 siempre ha participado más del 60% de los empadronados, salvo en la de 1988, que lo hace el 55.44%; caso similar ocurre con las elecciones de senadores, pero el año donde la participación es menor al 60% es la de 1997, donde baja hasta 50.29%. De trece elecciones de diputados federales sólo en una, la de 1979, la participación estuvo por abajo del 50%, en otras dos, la de 1988 y la de 1997, se ubicó por abajo del 60% y el resto estuvo por arriba de esta cifra. En las elecciones locales, para gobernador se ha realizado 8 desde 1956, donde en 3 la participación ha sido menor del 60%, llama la atención que estas tres elecciones sean las de 1980, 1986 y 1992, mientras que la de 1988 registró una amplia participación. Sobre las elecciones para diputados locales se observa que sólo en dos de las ocho que se registran desde 1974, la participación ha superado el 60%, incluso en las de 1992 y 1995 la participación es del 40%. Por lo que respecta a las elecciones para

ayuntamientos, sólo en una, la última se registra una alta participación, en el resto no se rebasa el 50%.

Cuadro No. 2

Años	Total de empadronados	Porcentajes		
		Gobernador	Diputados locales	Ayuntamientos
1956	102,640	80.00		
1962	124,000	63.80		
1968	145,399	76.20		
1974	215,000	76.00	60.90	
1977	234,669		47.70	
1979	259,224			36.00
1980	235,680	50.90	51.50	
1982	277,543			47.90
1983	264,815		56.20	
1986	323,524	57.80	56.30	
1988	331,907			46.60
1991	357,249			44.81
1992	363,707	40.06	40.20	
1994	446,378			49.58
1995	447,971		40.18	
1998	498,549	66.58	66.47	65.80

FUENTE: Ramírez (1992, 81) y Centro de Estadística y Documentación Electoral, UAM-Iztapalapa

Comparando los resultados anteriores con los respectivos a las elecciones federales (Cuadro No. 3) podemos decir que estas convocan a más participación de la población empadronada que las elecciones locales. Por lo que respecta a las elecciones para diputados federales, salvo dos elecciones, el promedio de participación es de poco más del 65% por elección; mientras que en caso de los senadores el promedio es de poco menos de 70%, con solo una elección con el 50.29%, la participación más baja. Finalmente es en las elecciones presidenciales que se tiene la mayor participación que incluso para gobernador, las siete presentadas tienen un promedio de participación es del 75%, con una participación mínima de 55.44%. Algo que llama la atención de este comportamiento es que al principio y hacia mediados de la década de los noventa la participación en las elecciones tanto locales como federales presentan sus niveles más bajos y hacia el final de la década tienden a igualarse.

Cuadro No. 3

Años	Total de empadronados	Porcentajes		
		Presidente	Senadores	Diputados
1961	113,829			84.86
1964	127,126	80.69	73.77	74.10
1967	138,912			72.17
1970	178,219	70.15	67.93	68.49
1973	212,621			64.52
1976	234,372	86.60	85.45	83.96
1979	258,879			44.30
1982	260,973	90.58	69.09	70.07
1985	300,028			67.08
1988	331,907	55.44		54.52
1991	349,441		63.20	61.30
1994	436,723	80.87	80.60	80.44
1997	498,549		50.29	50.20
2000	562,612	62.02	60.84	

FUENTE: Ramírez (1992, 80) y Centro de Estadística y Documentación Electoral, UAM-Iztapalapa

En una de las interpretaciones de este comportamiento Ramírez (1994: 204) señala que “simple y sencillamente que el gobierno federal inyecta mayores recursos para las elecciones... (federales). Lo cual se traduce en una terrible manipulación de la población a la par que el acarreo de votantes alcanza su mayor expresión. En cuanto a las elecciones de índole local, exceptuando las de gobernador, las restantes no importan en realidad. Lo único que se cuida es que las personas que si votan lo hagan por los candidatos del PRI”. Sin embargo, esta interpretación no resulta adecuada para explicar los resultados de las últimas elecciones, la participación en las elecciones locales (1998) fue ligeramente superior a las federales (2000); la participación en las elecciones realizadas en la década de los noventa, tanto federales como locales, muestran una tendencia a la baja en las participaciones históricas, salvo en aquellas donde tuvo lugar la alternancia. Nuestra interpretación a este comportamiento de la participación electoral se vincula con los cambios experimentados por la sociedad al calor del proceso de industrialización y terciarización del que hablamos en el apartado anterior y que configura un perfil distinto de la población, más urbana, del que había en el periodo de dominio del partido oficial, de hecho este dominio tiene una gran caída durante esta década.

El Cuadro No. 4 da constancia de la votación histórica del PRI en los comicios locales, donde se puede observar un predominio total pero con una tendencia decreciente. A partir de 1986 ya no tiene porcentajes de 90% de los votos a su favor y después de 1992 su votación no supera el 60%. En la última elección, la de 1998, no obtiene más del 45% de la votación total. Este comportamiento lo asociamos con el cambio en el perfil de la población de mayormente rural a

predominantemente urbana; de una situación laboral predominantemente en el sector agropecuario a otra con una mayor diversificación ocupacional en los sectores industrial y de servicios que resultan “menos susceptibles a la intermediación corporativa tradicional del PRI, sectores con mayor independencia política o, en todo caso sujetos a nuevos (y diferentes) patrones de clientelización” (Xelhuantzi, 2001: 418); de un escenario con un fuerte analfabetismo (23.34% en 1970) a otro con una baja significativa (7.9% en el 2000); de una sociedad con una baja preparación, 0.2% con educación superior en 1960, 2.2% en 1980 a otra con un incremento significativo en los niveles educativos, crecimiento de la población con nivel medio superior de 14.24% en 1990 a 17.70% en 1995 y superior de 6.24% a 8.22% en el mismo lapso. Estos datos dan constancia de la transformación en la sociedad tlaxcalteca, del “cambio cualitativo en la composición de la ciudadanía, lo que alguna u otra forma se reflejaría en los procesos electorales y el comportamiento político del electorado” (Xelhuantzi, 2001: 419).

Cuadro No. 4

**Votación a favor del PRI en las elecciones locales
1956-1998
porcentajes**

Años	Gobernador	Diputados	Ayuntamientos locales
1956	100.00		
1962	92.10		
1968	100.00		
1970	100.00		
1974	100.00	95.80	
1977		93.30	
1979			92.40
1980	91.30	90.10	
1982			85.60
1983		86.00	
1986	92.60	90.90	
1988			66.00
1989		85.22	
1991			69.00
1992	82.65	79.29	
1994			59.07
1995		48.54	
1998	43.00	43.78	46.43

FUENTE: Estadísticas Históricas, INEGI y Centro de Estadística y Documentación Electoral, UAM-IZTAPALAPA.

La importancia de estudiar los resultados de las elecciones, en tanto procesos de configuración del poder local, radica en que muestran las transformaciones profundas que se están dando, no sólo en las estructuras de poder en el estado, sino en otros aspectos de la estructura social. Gómez (2000: 19) lo comenta diciendo que se debe “tener presente que lo electoral es parte

de lo político, entendido con un criterio más amplio como relaciones de poder, sea que se trate de estructuras de poder (es decir, la parte perdurable de este tipo de relaciones) o que se trate de la parte dinámica, o sea, la lucha por el poder... las elecciones son, a fin de cuentas, un método para alcanzar el poder político... son el momento en que entra en tensión el sistema político y se expresan las fuerzas sociales y salen a relucir las estructuras políticas fundamentales del sistema". Es por ello que una de las formas de estudiar las transformaciones de una sociedad es analizar la conformación del poder político, lo que haremos a continuación.

3.3 Realineamiento electoral y alternancia.

En este apartado analizaremos la conformación del poder en el estado de Tlaxcala como reflejo de las transformaciones que tienen lugar en la sociedad local durante la década de los noventas. A consecuencia de las diferencias entre las elecciones federales y locales, nos concentraremos en las elecciones locales a diputados y gobernador, en tanto que las correspondientes a ayuntamientos serán analizadas en un capítulo posterior.

Después de las elecciones de 1988, que hasta entonces habían sido las más competidas, durante las elecciones federales de 1991 el PRI recupera los espacios que había perdido, no obstante la presencia de la oposición no se diluye sino que mantiene su presencia y se establece una tendencia hacia el tripartidismo con la participación del PRI, PAN y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). El PRD mantuvo presencia en Contla, Mazatecocho, Panotla, Papalotla, Totolac, Ixtenco, Nanacamilpa y Acuananala; por su parte el PAN mostró fuerza en Apizaco y Calpulalpan.

Las elecciones locales de 1992 mantienen la tendencia de las elecciones en el estado, una participación mayor que el promedio nacional, aunque muy inferior al promedio histórico, 40.20% del padrón electoral, y un fuerte dominio del partido oficial, 79.29% de los votos a su favor, aunque resalta el caso de San Pablo del Monte, donde apenas obtiene el 54.67% por 31.75% del PRD. En general la oposición mantiene baja presencia, 5.83% del PAN y 7.02% del PRD de la votación total, el resto de los partidos juntos alcanzan apenas el 4.15%. En la elección de gobernador los resultados que muestran el dominio del PRI son más contundentes, con una participación del 40.06% del padrón, este partido obtiene el 82.65% de la votación total; el PAN 3.31% y el PRD, 6.61%, se distingue el caso de San Pablo del Monte donde la votación a su favor fue de 26.27%.

Entre las elecciones de 1992 y las de 1995 tiene lugar en el estado un intenso proceso de reforma política que culmina con uno de los códigos electorales más avanzados del país y que definitivamente impacta en el comportamiento electoral del estado, tal como señala Becerra et.al. (2000, 38) "en México las reformas electorales ha sido algo más que una 'arena' de la contienda

política; fueron convertidas en un elemento activo de la democratización”. Antes de esta reforma, los cambios respondían a la adecuación de las leyes electorales del estado a las del resto del país. El gobernador en turno, José Antonio Álvarez Lima, “desarrolló una verdadera secuencia de cambios electorales a lo largo de su sexenio, que dan cuenta de un proceso continuo de intercambios, reclamados y negociaciones políticas entre el Gobierno y los partidos políticos, de los partidos entre sí y al interior de ellos. No sólo las reformas electorales sostenidas por varios años, sino sobre todo la dinámica política detrás de ella, configuraron un escenario político novedoso y *en continuo movimiento* que afectó al conjunto de los partidos políticos en el estado, pero muy especialmente al PRI. Si algo caracterizaría al proceso electoral de noviembre de 1998, fue precisamente la movilidad: dentro de los partidos, los actores, las alianzas, los escenarios e incluso las estrategias” (Xelhuantzi, 2001: 428-429). De entre los cambios más importantes se encuentran: la modificación e incremento de los distritos electorales con lo que se cambia la composición de la Cámara de Diputados; la creación de 16 nuevos municipios⁶ y el reconocimiento de la Presidencia Municipal Auxiliar⁷ como órgano desconcentrado del municipio; la creación del Instituto Electoral de Tlaxcala, del Tribunal Electoral de Tlaxcala y el establecimiento y reglamentación de las bases de financiamiento de los partidos políticos; y hacia 1998 la reglamentación referente a frentes y coaliciones electorales.

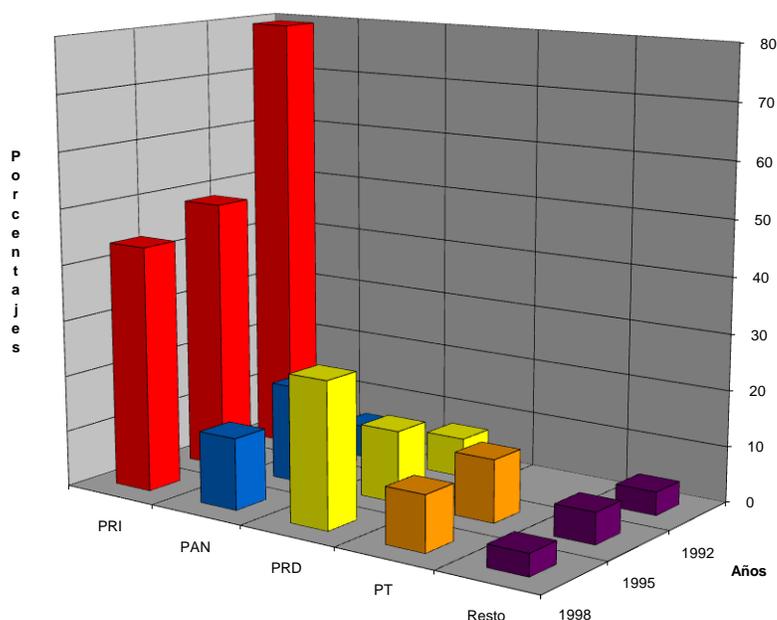
El caso de las Presidencias Municipales Auxiliares se tratará con mayor amplitud en el siguiente capítulo, pero podemos decir que en Tlaxcala tiene gran tradición la elección de la autoridad municipal auxiliar en las localidades fuera de la cabecera municipal, representada hasta 1995 por el “agente municipal” y posteriormente por el “presidente municipal auxiliar”. De tal modo que “el control de las agencias municipales, se convierte en la razón de existencia de muchas localidades... (además), las pugnas por la candidatura del PRI a la presidencia municipal (que en este periodo gana la mayoría de las presidencias municipales) son mucho mayores que los conflictos poselectorales” (Valdivieso, 2001: 177).

⁶ Los municipios son: Santa Apolonia Teacalco, pertenecía al municipio de Nativitas; Santa Cruz Quilehtla, pertenecía al municipio de Acuamanala; Santa Catarina Ayometla, del municipio de Zacatelco; San Fracisco Tlatelulco, pertenecía al municipio de Santa Ana Chiautempan; San Juan Huactzinco, antes del municipio de Tepeyanco; Santa Isabel Xiloxotla, que también pertenecía municipio de Tepeyanco; San José Teacalco, del municipio Tzompantépec; San Lucas Tecopilco antes del municipio de Xaltocan; Santa Ana Nopalucan, pertenencia al municipio de Ixtacuixtla; San Lorenzo Axocomanitla, del municipio de Zacatelco; San Damián Texoloc, antes del municipio de Telatlahuca; Emiliano Zapata, pertenecía al municipio de Terrenate; Lázaro Cárdenas, pertenecía al municipio de Terrenate; San Jerónimo Zacualpan antes del municipio de Telatlahuca y Benito Juárez, pertenecía al municipio de Sanctorum.

⁷ “En 1995 se introduce en la Constitución del estado... la figura de la ‘presidencia municipal auxiliar’, donde el ‘presidente municipal auxiliar’ sigue perteneciendo al ayuntamiento como ‘regidor de pueblo’ pero con atribuciones y recursos municipales legislados por el Congreso local, que ejercen en su ámbito microlocal. Aunque la ‘residencia municipal auxiliar’ es considerada legalmente como órgano desconcentrado del ayuntamiento, en los hechos se convierte en una especie de ayuntamiento pequeño, con autonomía relativa; es en realidad una ‘presidencia municipal comunitaria’, un gobierno comunitario con autonomía relativa y no solamente como órgano auxiliar de gobierno” (Olmedo, 1999: 36).

Gráfica No. 7

Resultado de elección para diputados locales



Fuente: Elaboración propia con base en IETlax.

Con este escenario de reformas se celebran las elecciones para diputados locales de 1995 y las de diputados locales y gobernador en 1998. En la primera de ellas se obtiene la participación más baja que en cualquier otra elección en el estado, sólo participa el 40.18% del padrón electoral, que bien puede ser interpretada como una muestra de la debilidad de un sistema de partido dominante con el consecuente rechazo de los actores políticos preponderantes (Zarate, 2003). Si bien en términos generales obtiene el triunfo, lo hace con el menor porcentaje de votación en la historia del estado, el 48.54% del total de los votos. En Chuiautempan (38.56%) y Zacatelco (38%) es donde obtiene los menores porcentajes de votación. Por lo que toca a la oposición el PAN logra el 17.36% de la votación y adquiere presencia importante en la capital del estado, Tlaxcala (23.31%), Chuiautempan (29.39%), Zacatelco (28.17%), San Pablo del Monte (22.63%), Apizaco (22.17%) y Huamantla (21.46%). Por su parte el PRD obtiene el 12.83% de la votación y presencia en Zacatelco (34.37%), Papalotla (31.11%) y Contla (33%). Un rasgo interesante de esta elección es que se rompe el esquema tripartidista, lo que permite que el recientemente constituido Partido del Trabajo alcance el 12.25% de la votación total, siendo los lugares donde tiene mayor votación, Nativitas (22.36%), Nanacamilpa (22.23%) y Apizaco (20.31%).

Las elecciones de 1998, resultan ser muy significativas, tal vez las más importantes celebradas en los últimos 50 años, no sólo por que se consiguió la alternancia, sino ante todo porque se puso en evidencia el desfase entre un sistema político y la sociedad. Para esta elección

el partido oficial menosprecio o no supo entender y estar a la altura de las nuevas condiciones, “una Legislación Electoral de vanguardia, la pluralidad política (reflejada en la nueva correlación de fuerzas reflejada en los resultados de las elecciones anteriores) y sus desafíos; con una ciudadanía más educada, joven y ocupada crecientemente en un sector terciario en donde los vínculos y controles corporativos tradicionales tendían a diluirse” (Xelhuantzi, 2001: 238).

La historia de esta elección comienza como otras de este periodo, el partido oficial llama a consulta a la base para elegir a su candidato a gobernador, de lo cual resulta un proceso tortuoso donde abundan las declinaciones⁸ y renunciaciones que muestran las pugnas y fracturas que generaron divisiones al interior de su antes monolítica estructura. La renuncia más importante fue la del médico veterinario Alfonso Abraham Sánchez Anaya⁹, quien además denunció la manipulación del proceso de selección del PRI por considerar que estaba viciado. Estos acontecimientos son aprovechados por el PRD, que cuentan a Sánchez Anaya entre sus precandidatos que son sometidos a consulta a la base; al mismo tiempo se avanza en la construcción de una alianza opositora entre el PRD, PT, Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Partido del Centro Democrático (PCD) y el PAN, que más tarde se retira al considerar que “los simpatizantes de la oposición no votarán por un expriísta”. Finalmente Sánchez Anaya gana la consulta a la base y es nombrado candidato del PRD, PT y PVEM. La correlación de fuerzas en el estado se transforma hasta el punto que por primera vez en la historia del estado, la campaña de un candidato a gobernador distinto al PRI resulta exitosa, “la de Sánchez Anaya fue una campaña exitosa y en constante crecimiento, lo cual fue soslayado por la dirigencia del PRI... buena parte de (su) éxito se debió a sus propias redes y alianzas labradas a lo largo de muchos años y desde el priísmo, al deterioro y las fisuras de la cúpula priísta en torno a (Joaquín) Cisneros (candidato a gobernador del PRI), al trabajo estatal de los partidos de la coalición y en especial a la habilidad de Eustolio Flores Conde, presidente estatal del PRD” (Xelhuantzi, 2001: 446-447).

En este contexto se llevan a cabo las elecciones el día 8 de noviembre de 1998, lo primero que hay que destacar es el elevado porcentaje de participación, atípica para una elección local, se calcula que vota el 66.68% de los inscritos en el padrón electoral, cifra sólo comparable con la participación que se registra en elecciones federales, incluso más alta que en las dos últimas. En esta elección el PRI obtiene la votación más baja de su historia en el estado, 42.99%; mientras que la alianza de partidos opositores alcanza el 45.20% de la votación, repartidos del siguiente modo,

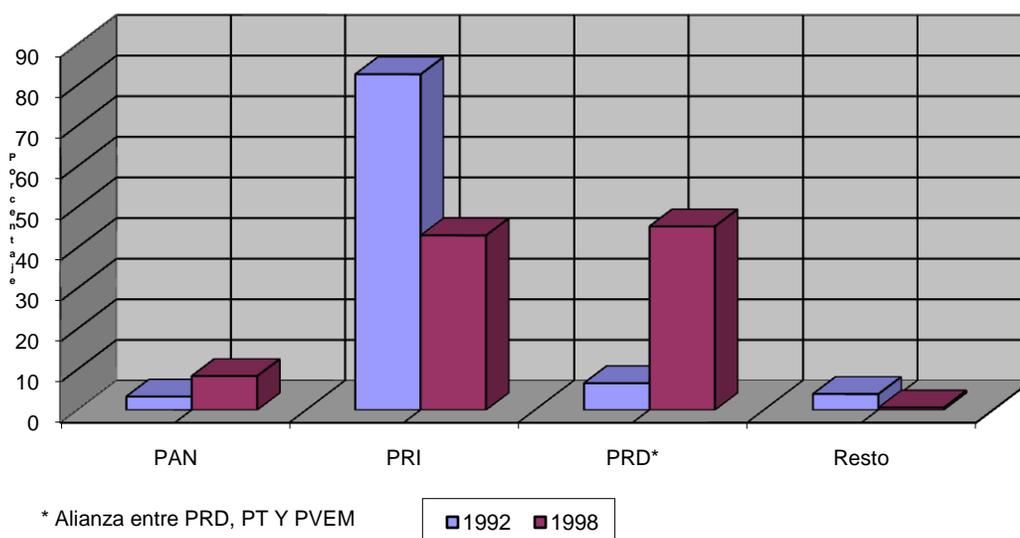
⁸ Dos de los principales candidatos declinan durante el proceso Federico Barbosa, expresidente del PRI estatal y Mariano González Zazur, exsecretario de Gobierno durante la gestión de Beatriz Paredes (1987-1993).

⁹ Al momento de su salida Sánchez Anaya, presidente del Foro Nacional de Profesionistas y Técnicos de la CNOP y miembro del Consejo Político Nacional, cuenta con 38 años de militancia, 15 de los cuales había sido dirigente o miembro de la Dirección Estatal del PRI, además de haber sido diputado federal y secretario de finanzas del Gobierno del Estado. Es sobrino del exgobernador Emilio Sánchez Piedras (1975-1981), calificado como uno de los mejores de los últimos años.

PRD 33.04%, PT 9.13% y PVEM 3.03%; por su parte el PAN consigue una votación del 8.36% (ver Gráfica 8).

Gráfica No. 8

Resultados de la elección de Gobernador



Fuente: Elaboración propia con base en IETlax.

Una evidencia del desfase existente entre la visión de la cúpula priísta y la realidad política de la sociedad tlaxcalteca son las declaraciones del propio candidato perdedor Joaquín Cisneros: “...en las elecciones de Tlaxcala, además de priístas traidores, hubo un fraude bien orquestado... con sus reformas el gobernador Álvarez Lima entregó el Gobierno a la oposición al permitir una candidatura común entre varios partidos, y por ello merece que el partido le aplique una severa sanción. Él quería que al otro día de la elección fuera a darle un abrazo a Sánchez Anaya y que el presidente del PRI aceptara la derrota... El Instituto Electoral del estado está en manos de la oposición, como lo está el Tribunal Electoral, además que el Congreso tuvo mucho que ver en esto... En Tlaxcala no hay estado de derecho” (citado en Xelhuantzi, 2001: 465). Estas declaraciones reflejan una visión de los procesos políticos que poco tenía que ver con lo que estaba sucediendo desde algunos años en la sociedad tlaxcalteca, rechazar y negar la apertura, la pluralidad política y las reformas electorales, es no entender cómo ha cambiado y se articula no sólo la sociedad sino el nuevo orden político tlaxcalteca y, al parecer eso fue lo que sucedió en estas elecciones con el PRI y su candidato.

3.4. El nuevo gobierno y la cuestión social.

El nuevo gobierno, primero no priísta desde que se fundó ese partido en el estado, asume su carácter aliancista en el ejercicio de la acción pública al reconocerse como producto de ella y

proponer su profundización en una “alianza, ahora entre autoridades, organizaciones políticas y ciudadanos... a ello responde que el (Plan Estatal de Desarrollo) se integre en cinco Alianzas para un Buen Gobierno, para el Desarrollo Económico; para el Desarrollo Social; para la Justicia; y para una Administración Eficiente” (PED, 1999: 6). El nuevo gobierno reconoce que durante la década de los noventa la sociedad tlaxcalteca ha experimentado procesos de transformación de una sociedad rural a una sociedad más urbana¹⁰, el proceso de industrialización que es la condicionante de esta transformación, sin embargo, puede provocar el surgimiento de problemáticas sociales como son: degradación social, desintegración familiar, proliferación del racismo, drogadicción en unos, en otros hambre, en tanto que el sistema productivo globalizado responden a la explotación de las ventajas comparativas: bajo nivel salarial y un abundante mercado de mano de obra producto de la alta tasa de crecimiento poblacional¹¹. Es por ello que hace necesaria la búsqueda de “alternativas donde sea prioritaria la sociedad por encima del mercado. Una vía pues, que rescate el contenido humanístico de la política y que confronte con efectividad la visión deshumanizada y mercantil de los grandes grupos financieros”. Por ello las alianzas significan el rescate del “carácter del Estado como entidad que oriente, promueva, regule y estimule el desarrollo económico y social de nuestra entidad”.

La Alianza para el Desarrollo Social “promoverá condiciones de equidad para la sociedad tlaxcalteca en su conjunto, mediante la eliminación de las prácticas discriminatorias que han marginado a grandes sectores de la población. Para ello, Sociedad y Gobierno emprenderán las acciones que aseguren una vida digna para todos”. Dichas acciones se organizan en diez puntos constituyen la preocupación inicial de esta alianza: Desarrollo Integral de la Familia; Atención a los jóvenes; Desarrollo Integral de la Mujer; Atención Eficiente a la Educación; Atención Eficiente a la Salud; Para una vivienda de calidad; Desarrollo Urbano más equilibrado; Protección del medio ambiente; Fomento a la Cultura y Desarrollo Eficiente del deporte.

3.41. Programas federales de Política Social en Tlaxcala.

Los dos programas de política social que han visto su aplicación en Tlaxcala en la década de los noventa han sido el Pronasol y el PROGRESA. Básicamente el Pronasol se dedicó a brindar apoyos financieros para que los campesinos se iniciaran en actividades productivas entre lo artesanal y lo industrial como el montaje de talleres de tejido y costura, fábricas de zapatos,

¹⁰ “En la última década la población en Tlaxcala ha mostrado una tendencia de conurbación bien definida, asentándose principalmente en la parte sur del estado; el 79% de la población es urbana y el resto corresponde al medio rural” (Gobierno del Estado, 1999: 20 y 21).

¹¹ “Mientras que en pasado (la población) tardó 60 años en duplicarse (1900-1960) las estimaciones recientes indican que un cuarto de siglo será más que suficiente. La prueba radica en que entre 1970 y 1990 la población creció un 79%” (Ramírez, 1994: 215). “En la década de los 70’s la tasa de crecimiento fue de 2.7%, en la de los 80’s 3.2% y en conteo de 1995 2.7%, 0.6 puntos porcentuales por encima de la nacional” (Gobierno del Estado, 1999: 21).

invernaderos de flores, cría de conejos; otra parte del programa iba enfocada al mejoramiento de escuelas, becas para estudiantes, caminos, puentes, pavimentación, entre otras. Sin embargo, las condiciones de la población objetivo rebasaron con mucho las intenciones de “sacar de la extrema pobreza” al grueso de la población, que a inicios de la década, el 31.78% tenía ingresos inferiores a un salario mínimo y el 40.72% entre uno y dos salarios mínimos, pero como realmente hay pocas diferencias socioeconómicas entre estos estratos la población con bajos ingresos o en situación de pobreza es del 72.3% aproximadamente. A esto hay que agregarle que la mayor parte de la población que vive en el campo, además de bajos ingresos, tiene tierras de baja calidad y poca extensión. “Lo que es cierto es que el gobierno necesita un programa de esta naturaleza, no tanto porque le preocupen quienes menos tienen, sino porque requiere de mantener la paz social. Solo así se puede imponer toda clase de planes de estabilización económica. A causa de ello el Pronasol maneja vastos recursos y los canaliza hacia las zonas de mayor conflicto y oposición al sistema político” Ramírez (1992: 208).

Una vez que tuvo lugar el cambio de gobierno hay una redefinición de los programas, de la cual no queda exenta la política social. Así, a partir de 1997 la política social implementada por el gobierno federal queda establecida en el Programa de educación salud y alimentación (Progresá). Este programa tiene como objetivo “apoyar a las familias que viven en condiciones de pobreza extrema con el fin de ampliar las oportunidades y capacidades de sus miembros para alcanzar mejores niveles de bienestar” (Progresá, 1997: 38). El programa postula que los aspectos básicos por medio de los cuales tendrá lugar el mejoramiento de las condiciones de vida están relacionados con el despliegue de las capacidades de los individuos a través del desarrollo de la propia iniciativa. El insuficiente desarrollo de las capacidades de los individuos es el elemento crucial en los procesos de reproducción de las condiciones de pobreza, por lo que se vuelve imprescindible para una estrategia de combate a la pobreza, el mejoramiento de las condiciones en que se adquieren esas capacidades. Las capacidades para el desarrollo pleno de los individuos se adquieren a través de la educación que permite una mejor inserción en el mercado laboral y una buena vida escolar sólo es posible cuando hay condiciones de salud y alimentación adecuadas, estos tres elementos se convierten en los elementos decisivos de la estrategia de superación de la pobreza. La estrategia es incidir en el mejoramiento de las oportunidades de educación salud y alimentación a través del otorgamiento de apoyos monetarios en estos tres rubros.

Sobre la situación de la pobreza en Tlaxcala el gobierno del estado reconocía que su caso no era muy alentador; “el estado ocupa el undécimo lugar entre las entidades más pobres y en él, las mujeres y los niños menores de once años, que representan el 22% de la población, resulta más afectada. Un tercio de la población sobrevive apenas con un salario mínimo por familia, 85 de cada cien perciben menos de cuatro salarios mínimos; y entre la población más pobre, el 70% del

ingreso se destina a la compra de alimentos y medicamentos. Por su parte, el Consejo Nacional de Población estima que 7 de los 60 municipios que integran el estado, presentan el mayor grado de marginación; estos municipios son: Alzayanca, El Carmen Tequexquitla, Emiliano Zapata, Españaíta, Terrenate, Xaltocan y Zitlaltepec” (PED, 1999: 82).

Sin embargo, la aplicación del Progresá en el estado toma en cuenta sólo una parte de estos, de hecho, según datos de 2001, el programa no aplica en 13 de los 60 municipios (Apetatitlán de Antonio Carvajal, Mazatecochco de José María Morelos, Tenancingo, Tepeyango, Tlaxcala, Xicohtzinco, Papalotla, La Magdalena Tlaltelulco, San Francisco Tetlanochan, San Juan Huactzinco, San Lorenzo Axocomanitla, Santa Catarina Ayometla y Santa Isabel Xiloxotla). El siguiente cuadro muestra los primeros 10 municipios donde se aplica el Progresá, de acuerdo a monto ejercido.

Cuadro No. 5

**Tlaxcala
Progresá, los primeros 10 municipios**

Municipios	Acumulado		Localidades		
	Monto	Porcentaje	Progresá	Totales	Porcentaje
Humantla	9,790,250	18.27	34	100	34.00
Tlaxco	17,077,900	31.86	44	175	25.14
Terrenate	22,189,095	41.40	14	48	29.17
Alzayanca	25,936,535	48.39	29	57	50.88
Cuapiaxtla	29,096,090	54.29	12	28	42.86
El Carmen Tequexquitla	31,449,815	58.68	5	5	100.00
San Pablo del Monte	33,569,360	62.63	3	17	17.65
Ixtacuixtla de Mariano M.	35,646,855	66.51	22	68	32.35
Xaltocan	37,335,385	69.66	9	11	81.82
Españaíta	38,905,930	72.59	15	30	50.00
Resto	14,692,480	27.41			
Total	53,598,410	100.00			

FUENTE: Cálculos propios con base en datos de la Secretaría de Desarrollo Social, Delegación Tlaxcala.

De los 7 municipios que el Plan Estatal de Desarrollo señala como los de más alto grado de marginación, el Progresá contempla dentro de los más importantes sólo cinco, pero estos no corresponden a los que se distribuyen los montos más significativos. Si bien la focalización ha sido la estrategia de aplicación de este programa, se observa una gran concentración en la forma en que están distribuidos los fondos. Se distingue el hecho que los dos primeros municipios, que no se encuentran entre los primeros por su grado de marginación, concentran una tercera parte de los fondos, al tiempo que dentro de ellos sólo hay una cobertura de una tercera parte de las localidades. Los cinco primeros municipios concentran el 54.28% de los fondos y los primeros 10, el 72.58%, mientras que el resto, 37 municipios se reparten el restante 27.41%. Dentro de ellos,

por el número de localidades que cubre el programa, sólo en la mitad se puede considerar que no está concentrada la aplicación de los fondos. Los casos que están por abajo del 50 % son: San Pablo del Monte, de donde 17 localidades sólo a 3 les llega el programa, en Terrenate sólo a 14 de las 48 localidades del municipio, en Tlaxco a 44 de las 175, en Ixtacuixtla a 22 de 68 y en Huamantla a 34 de 100. Por otro lado hay solo dos municipios donde la mayor parte de las localidades reciben fondos del programa y otros donde la cobertura alcanza solo la mitad. En el primer caso los municipios son EL Carmen Tequexquitla con el 100% y Xaltocan con el 81.82% de sus localidades cubiertas; en el segundo caso se encuentran los municipios de Alzayanca y Españita.

Independientemente de la metodología de focalización con que se aplican las políticas sociales federales, como señalamos en el segundo capítulo, ante una situación de pobreza que alcanza a una buena parte de la población del estado, resulta un tanto cuestionable la concentración de los recursos que sirven para apoyar a las familias en algunos municipios y algunas localidades; además que no está claro como los criterios de asignación discriminan entre una y otra localidad que en realidad generan indicadores semejantes, entre una y otra familia de la misma localidad que ha sido señalada como pobre.

4. Dinámica municipal en los noventa en Tlaxcala.

Hablar del municipio en México es tratar sobre una realidad compleja que se encuentra sujeta a la intervención de un buen número de influencias, tanto internas como externas. Aún con los procesos de reforma del marco normativo que han tenido como objeto su revaloración desde los ochentas, el municipio es tratado con demasiada frecuencia como el “tercer nivel de gobierno”, visión heredada del centralismo presidencialista que esquematizaba el poder como un triángulo en cuya base se encontraban los municipios, posteriormente los estados y en la cúspide la federación encabezada por el presidente de la República. La importancia dentro del federalismo del orden de gobierno municipal reside en que de acuerdo con el artículo 115 constitucional, es la unidad básica de la división política del país, lo cual, para efectos prácticos quiere decir que donde no hay municipio no puede haber leyes, instituciones, país, etc. Ochoa (1968: 14) lo establece en los siguientes términos: el municipio es “la forma natural y política a la vez, de organización de la vida colectiva, capaz de asegurar bajo una forma democrática el ejercicio total de la soberanía popular”, es decir, es la expresión de una forma de relación (de convivencia) de una sociedad en un espacio territorial concreto”. Otros investigadores han señalado que como parte integrante de la federación, al municipio le corresponden un conjunto de tareas específicas (sobre todo lo relacionado con los servicios públicos), dentro de la forma particular de organización del Estado (descentralización), en un ámbito territorial definido, es decir, es la manifestación del Estado descentralizado en un nivel regional (ver Ziccardi, 2000c). Otra de las características de los municipios mexicanos es la heterogeneidad¹, las grandes diferencias que hay entre todos ellos².

La realidad compleja a la que haremos referencia al analizar la institución municipal se encuentra “integrada por tres dimensiones: un territorio recortado dentro de otro mayor (un país, o un estado o provincia); una sociedad local (población con relaciones económicas, políticas, culturales, etc.); y un aparato de gobierno (gobierno local)” (Pírez, 1998: 137). Además de un elemento adicional, el marco normativo que señala y acota la forma en que funciona la institución municipal en un lugar determinado. En este capítulo trataremos de retomar estos elementos para analizar la realidad municipal de Tlaxcala durante la década de los noventa, a fin de conocer los cambios a los que han estado sujetos como efecto de los procesos mencionados en los capítulos

¹ Martínez y Ziccardi (1988: 11) indican que la diversidad y heterogeneidad de los municipios se basa en “una amplia variedad de situaciones que hacen del municipio un mosaico diverso y diferenciado tanto por sus distintas dimensiones territoriales como por su mayor o menor importancia en términos económicos y políticos, o incluso estratégicos, y por sus recursos o su posición en relación con las fronteras del país”.

² “La diversidad local... (se) manifiesta en que tenemos municipios de menos de mil habitantes y de más de un millón, de un par de kilómetros cuadrados de extensión territorial hasta más grandes de un tercio de las 31 entidades federativas, asimismo municipios de una sola localidad hasta de más de un ciento y municipios casi despoblados y otros que han rebasado su espacio geográfico por... (áreas) urbanas en constante crecimiento” (Lima, 2002: 115).

anteriores. Tal como hemos señalado en el capítulo precedente, en esta década se suceden un conjunto de transformaciones (diversificación socioeconómica y sociopolítica) que se venían fraguando de tiempo atrás y que modifican el perfil de la sociedad de los municipios talxcaltecas³.

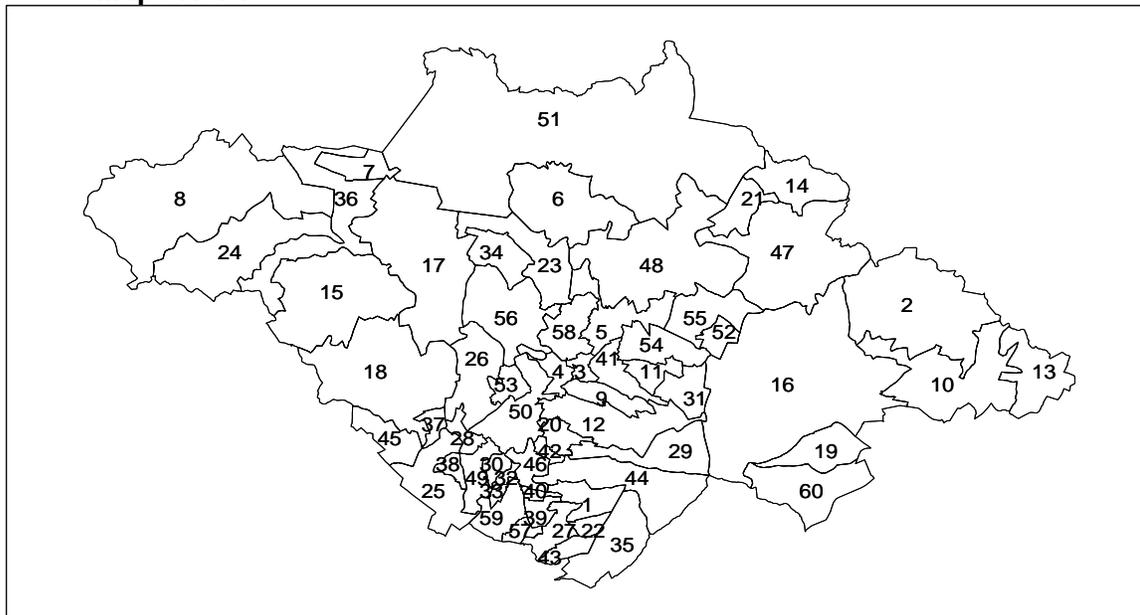
Un buen ejemplo de lo anterior es que en 1990 en el estado de Tlaxcala habitaban 556,597 personas repartidas en 40 municipios. Un poco más de la mitad de la población (52.83%) se concentra en 10 municipios, siendo la capital uno de ellos, pero no el principal. El Partido Revolucionario Institucional domina el panorama político local, donde mantiene el gobierno de la mayoría de los municipios (solo en tres gobierna la oposición) y obtiene votaciones de 80% en promedio. 10 años más tarde, en el 2000, el panorama de la entidad presenta una gran cantidad de cambios; la población es de poco menos del doble, 962,646 habitantes, y el número de municipios ha aumentado a 60. El 50% de la población se sigue concentrando en 10 municipios, los dos más poblados donde se encuentran las principales ciudades, Tlaxcala y Apizaco. En este año el PRI ya no conserva el gobierno en el Estado y los partidos de oposición tienen más gobiernos municipales que en toda la historia, 16 gobiernos municipales.

4.1. El marco normativo de los municipios en Tlaxcala

Además del artículo 115 constitucional, el marco normativo al que están sujetos la actuación y el funcionamiento de los municipios son principalmente la Constitución del Estado Libre y Soberano del Tlaxcala y la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala. Estos ordenamientos han tenido en los últimos años modificaciones, tanto por factores internos como por externos, de los primeros podemos señalar las reformas de 1995 y de diciembre 2001, mientras que de los segundos, son principalmente resultado de las propias reformas al artículo 115 en 1984 y en mayo de 2001. Después de la reforma del art. 115 constitucional de 1983, en el estado, en 1984, el gobernador Tulio Hernández es el encargado de adecuar el marco normativo a las nuevas condiciones, por lo que se reforma la Constitución local y la Ley Orgánica Municipal del Estado. Sin embargo se va más allá, y no sólo se fortalece al municipio en términos de la reforma federal, sino que “se modifica cualitativamente la estructura del municipio (mediante) la descentralización de competencias y recursos del gobierno municipal asentado en la cabecera municipal hacia las comunidades que forman parte del municipio” (Olmedo, 1999: 83). Se da entrada como actor relevante de la vida municipal al gobierno de la comunidad, cuarto orden de gobierno le llaman algunos estudiosos, como una característica particular del estado de Tlaxcala y que examinaremos en un apartado más adelante.

³ Macip Bazán (2002: 104) menciona que “Tlaxcala se enfrenta a un reacomodo 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”.

Mapa No. 1



Tlaxcala			
Número	Municipios	Número	Municipios
1	Acuamana de Miguel Hidalgo	31	San Jose Teacalco
2	Altzayanca	32	San Juan Huactzinco
3	Amacac de Guerrero	33	San Lorenzo Axocomanitla
4	Apetatitlan de Antonio Carvajal	34	San Lucas Tecopilco
5	Apizaco	35	San Pablo del Monte
6	Atlangatepec	36	Sanctorum de Lazaro Cardenas
7	Benito Juarez	37	Santa Ana Nopalucan
8	Calpulalpan	38	Santa Apolonia Teacalco
9	Contla de Juan Cuamatzi	39	Santa Catarina Ayometla
10	Cuapiaxtla	40	Santa Cruz Quilehltla
11	Cuaxomulco	41	Santa Cruz Tlaxcala
12	Chiautempan	42	Santa Isabel Xiloxoxtla
13	El Carmen Tequexquitta	43	Tenancingo
14	Emiliano Zapata	44	Teolochoico
15	Espanita	45	Tepetitla de Lardizabal
16	Huamantla	46	Tepeyanco
17	Hueyotlipan	47	Terrenate
18	Ixtacuixtla de Mariano Matamoros	48	Tetla de la Solidaridad
19	Ixtenco	49	Tetlatlahuca
20	La Magdalena Tlaltelulco	50	Tlaxcala
21	Lazaro Cardenas	51	Tlaxco
22	Mazatecochco de Jose Maria Morelos	52	Tocatlan
23	Munoz de Domingo Arenas	53	Totolac
24	Nanacamilpa de Mariano Arista	54	Tzompantepec
25	Nativitas	55	Xaloztoc
26	Panotla	56	Xaltocan
27	Papalotla de Xicohtencatl	57	Xicohtzinco
28	San Damian Texoloc	58	Yauhquemecan
28	San Francisco Tetlanohcan	59	Zacatelco
30	San Jeronimo Zacualpan	60	Zitlaltepec de Trinidad Sanchez

Fuente: Elaboración propia.

Posteriormente hay otro conjunto de reformas en 1995 que tuvieron como objetivo el fortalecimiento del gobierno de las comunidades (cuarto orden de gobierno), mismas que se asumieron como parte integrante de la organización del Estado tlaxcalteca; el debate que se inició

sobre el tema y un conjunto de problemáticas entre algunas cabeceras y otras comunidades de los municipios abrió la posibilidad de formar nuevos municipios y después de un análisis por parte del Congreso del Estado se decidió por la creación de 16, nuevos municipios.

La Reforma Municipal de mayo de 2001 se impulsa con el fin de ajustar el marco normativo local a las reformas al artículo 115 constitucional de 1999. Básicamente se reforma el Título IV de la Constitución local relativo a los Municipios. Con estas reformas se reconoce al Ayuntamiento como el gobierno del Municipio y no tan sólo como su administración (artículo 86), así se especifican sus facultades reglamentarias relativas a las bases normativas de observancia general y de la Administración Pública Municipal, así como las que regulan las funciones y servicios públicos de su competencia; la responsabilidad del Ayuntamiento relativo a la promoción de la participación ciudadana; la administración del desarrollo urbano municipal, las reservas territoriales y controlar vigilar y autorizar el uso del suelo; participar en la formulación de planes de desarrollo regional y en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros dentro de su ámbito territorial y su capacidad para celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En el artículo 87 establece las reglas de conformación del Cabildo, con un Presidente Municipal, un Síndico y Regidores así como la definición de las Presidencias de Comunidad y la incorporación de los titulares al cabildo en calidad de Regidores. También señala que la planilla ganadora sólo tendrá derecho a que se le acrediten el Presidente Municipal y el Síndico; respecto a las regidurías sólo habla de las regidurías de representación proporcional, mismas que se distribuirán de acuerdo al total de votos emitidos para todas las planillas; por último, establece los casos de elegibilidad de los suplentes a todos los cargos. El artículo 90 reconoce la personalidad jurídica de los municipios y la capacidad del Ayuntamiento para el manejo de su patrimonio, así como el régimen laboral de sus trabajadores. Las modificaciones al artículo 91 indican que se incorpora al pago de predial al sector paraestatal, así como los bienes públicos utilizados por particulares, y especifica que los recursos que componen la Hacienda Municipal serán ejercidos exclusivamente por los Ayuntamientos o a quien ellos autoricen. Las reformas al artículo 93 facultan al Ayuntamiento a proponer al Congreso el monto de las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos y demás contribuciones; además se especifican y amplían los servicios públicos a cargo de los municipios, mismos que ya no serán con el concurso del gobierno del Estado y se abre la posibilidad de asumir nuevas tareas de acuerdo a sus condiciones territoriales y socioeconómicas, así como a su capacidad administrativa y financiera; se reconoce su capacidad de asociación con otros municipios para la mejor prestación de servicios públicos y funciones que le correspondan, aunque se acota para el caso de municipios de otra entidad a la aprobación de las legislaturas de ambas entidades, del mismo modo se establece su capacidad para establecer

convenios con el gobierno del Estado para la prestación temporal de cualquier servicio, así como su prestación coordinada entre ambos; por último se reconoce que en caso de las conurbaciones entre áreas urbanas pertenecientes a municipios de distintas entidades los municipios de manera conjunta y coordinada con los gobiernos de los Estados y la Federación planearán y regularán su desarrollo urbano.

Una vez realizadas las reformas a la Constitución del Estado, la discusión sobre las adecuaciones a la correspondiente Ley Orgánica Municipal rebasaron este proceso y terminaron en la formulación de una nueva Ley Municipal del Estado de Tlaxcala expedida el 11 de diciembre de 2001. Esta Ley cuenta con 165 artículos organizados en cuatro libros: De los elementos del Gobierno Municipal; De la Facultad Reglamentaria Municipal; De la Facultad Ejecutiva Municipal y De la Facultad Jurisdiccional Municipal. El primer libro, a su vez se divide en tres Títulos: Del Municipio, en el cual se establece (Art. 2) que “el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Tlaxcala”; también se especifica la composición del gobierno municipal (Art. 3), “El municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal, un Síndico, siete regidores y los presidentes de comunidad electos en calidad de regidores”, a diferencia de las leyes de otros estados no es establecen síndicos o regidores por número de habitantes, sino siete no importando el tamaño del municipio, además, como ya mencionamos, la planilla ganadora sólo se le garantiza la Presidencia Municipal y el Síndico, no hay Regidores de mayoría, todos son de representación proporcional de acuerdo al número de votos emitidos y el resto del Ayuntamiento se compone por las Presidencias de Comunidad, en calidad de regidores dentro del Cabildo, por lo que se trata de garantizar la pluralidad y representatividad de todos los habitantes del municipio. El resto del título trata sobre las definiciones utilizadas en la ley (Art. 4), los municipios que integran el estado (Art.6), la clasificación de (Art. 7) las poblaciones en ciudad, villa, pueblo, colonia, rancho de acuerdo con sus características y número de habitantes, la definición del carácter de habitante (Art. 9) y los derechos y obligaciones de los mismos (Art. 11).

El Título segundo, Del Gobierno Municipal trata de la forma en que se elegirá los Ayuntamientos, duración, requisitos para formar parte de los mismos, de la instalación del Ayuntamiento, del proceso de entrega-recepción y de los procedimientos en los casos de ausencia temporal o definitiva de los miembros del Ayuntamiento. El Título tercero establece los procedimientos de suspensión o desaparición del Ayuntamiento y de los casos de suspensión o revocación de mandato de algún miembro del Ayuntamiento, así como el procedimiento de integración y funcionamiento de los Consejos Municipales.

El Libro Segundo, De la facultad Reglamentaria Municipal define al Ayuntamiento como el órgano reglamentario con facultades y obligaciones (Art. 33), en 35 fracciones, de las cuales algunas de las más relevantes son: “V. Desarrollar la infraestructura necesaria para el crecimiento económico; VI. Simplificar los trámites administrativos y mejorar la regulación de las actividades económicas, para atraer y estimular la apertura de empresas generadoras de empleos productivos permanentes...; IX. Aprobar las bases para que el Presidente Municipal celebre convenios de colaboración con otros municipios, con el Estado, con el gobierno federal o con los sectores social y privado, a efecto de mejorar la prestación de los servicios públicos con autorización del Congreso del Estado, cuando así lo requiera la ley; XIX. Vigilar y disponer lo necesario para la conservación de los centros de población, monumentos históricos y sitios turísticos; XX. Realizar, con la participación ciudadana, programas para enaltecer los valores cívicos, culturales, sociales y deportivos del municipio, del Estado y del país; XXX. Ejercer las facultades en materia de salud; XXXIII. Promover en las comunidades con grupos indígenas el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos naturales y sus formas específicas de organización social, atendiendo a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. Asimismo gestionar que la educación básica que se imparta sea tanto en idioma español como en la lengua indígena correspondiente;”. Este conjunto de fracciones resulta relevante porque deja abierta la posibilidad de que los municipios tlaxcaltecas desarrollen nuevos conjuntos de agendas de políticas, que pudieran ser más complejas y más relacionadas con una integración entre lo social y lo económico (Brugue y Goma,1998), es decir, políticas con carácter socioeconómico⁴.

Por otro lado en este mismo capítulo se señalan las prohibiciones al Ayuntamiento (Art. 34) y a sus servidores públicos; el procedimiento de las sesiones de Cabildo (Arts. 35-40); facultades y obligaciones de los miembros del Ayuntamiento (Arts. 41-45); la constitución de comisiones de trabajo en la primera sesión de Cabildo (Arts. 46-48), así como las facultades de cada una: Gobernación, de Hacienda, de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Ecología, de Salud Pública y Desarrollo Social, la de Promoción y Control del Patrimonio Municipal, de Educación Pública, de Desarrollo Agropecuario y Fomento Económico, de Territorio Municipal, de Derechos Humanos. Sobre estas comisiones nos interesa resaltar las facultades de aquellas que le dan al municipio tlaxcalteca la capacidad de elaboración de políticas socioeconómicas que rebasen la creación de infraestructura básica y pongan énfasis en aquellas que contribuyan a mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

⁴ Como Ziccardi (2002), consideramos que los gobiernos locales deben de cumplir con seis funciones básicas: promoción del desarrollo económico; cuidado del ambiente; preservación de la identidad cultural y étnica; conservación del patrimonio histórico; suministro de servicios públicos básicos y la promoción de la participación ciudadana.

Sí bien las facultades de la Comisión de Salud Pública y Desarrollo Social (Art. 48 fracción IV) son un tanto limitadas en lo que ha desarrollo social se trata, señala que se pueden “a) Proponer planes y programas, así como analizar los que propongan los gobiernos estatal y federal, para preservar la salud pública y proteger a grupos indígenas y marginados”, además de las que faculte el mismo Ayuntamiento. En lo que ha promoción económica se refiere las facultades de la Comisión de Desarrollo Agropecuario y Fomento Económico (Art. 48 fracción VII), son más explícitas, pues comprenden todos los sectores de la economía, “a) Promover la consolidación y desarrollo de las actividades agropecuarias... b) Planear, promover y consolidar el desarrollo de las actividades industriales, comerciales, turísticas y artesanales”, así como actividades que van desde la promoción económica del municipio, la construcción de infraestructura, “c) Proponer las obras de infraestructura que sean necesarias para el desarrollo de las actividades antes mencionadas” y la regulación, “e) Proponer las acciones directas para la regulación, administración y control de las actividades comerciales en la vía pública y en los mercados municipales”.

El título segundo de este libro, establece lo relacionado con las disposiciones jurídicas del Ayuntamiento, desde la expedición de bandos, reglamentos y disposiciones de observancia general (Arts. 49 y 50); así como lo relacionado con el proceso reglamentario.

El libro tercero de la Ley Municipal trata sobre lo concerniente a la Facultad Ejecutiva Municipal, desde los servicios públicos, el desarrollo urbano, concesión de los servicios públicos, de la coordinación y asociación (Título primero Arts. 57-70). El Título Segundo (Arts. 71-79) habla sobre la administración pública centralizada y su régimen laboral; el tercero (Arts. 80-91) sobre la hacienda pública, el patrimonio municipal y la planeación; el cuarto Título (Arts. 92-111), sobre el presupuesto y gasto público del municipio; el quinto sobre las autoridades auxiliares, que trataremos en el siguiente apartado; el sexto (Arts. 128-142), concerniente la administración pública descentralizada, el Título séptimo (Arts. 143-150) sobre la participación ciudadana y finalmente el octavo relativo (Arts. 151 y 152) a los Organismos coordinados.

Por último el libro cuarto, De la Facultad Jurisdiccional Municipal establece los requisitos y facultades del personal judicial municipal, concretamente el Juez Municipal, así como el conjunto de procedimientos a los que ajustará su actuación y los casos en que incurra en faltas a estos; también enumera las sanciones y las medidas de seguridad.

4.2. El gobierno comunitario

Una particularidad que presenta el estado de Tlaxcala es el reconocimiento que históricamente ha tenido la representación de la comunidad a través de las autoridades auxiliares;

en la primera Ley Orgánica del Poder Municipal expedida en 1868 señalaba en uno de sus capítulos que las funciones del “agente municipal” serían las cumplir y hacer cumplir las órdenes del presidente municipal y ejecutar las disposiciones del ayuntamiento, asimismo eran representantes de los pueblos que no tenían el grado de cabecera municipal. En la Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala de 1919 se delimita la duración del cargo a un año, además de establecer que la persona que ocupara el cargo debería saber leer y escribir. En 1945 se establece que “los agentes municipales son los ejecutores de las disposiciones superiores en los lugares que no sean cabeceras de la municipalidad y duraran un año en el ejercicio de su encargo, pudiendo ser reelectos por una sola vez” (Olmedo, 1999: 82).

Con la reforma municipal de 1984, las “agencias municipales” son transformadas en sus facultades y atribuciones, mismas que quedan señaladas en el Art. 42 de la Ley Orgánica Municipal que indica que “Las facultades de los Agentes Municipales son: I.- Representar a sus vecinos en el seno del Ayuntamiento con el carácter de ‘regidores de pueblo’, ejerciendo las mismas facultades que los demás regidores⁵; II.- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento en la circunscripción en que fueron electos; III.- Proponer la participación y la cooperación de sus vecinos en programas de beneficio comunitario; y IV.- Las demás que les otorgue el Ayuntamiento”. Concretamente estas autoridades auxiliares adquieren una forma dual de representación, por una parte son “el representante del Ayuntamiento en su comunidad territorial, que forma parte del municipio... (y al mismo tiempo) el representante de su comunidad territorial en el Ayuntamiento, en calidad de regidor de pueblo, es decir, regidor representante electo por su comunidad” (Olmedo, 1999: 83). Con sus nuevas facultades las “agencias municipales” se convierten en un instrumento para mitigar el centralismo de los Ayuntamientos, puesto que, por un lado, estos ya no designarían al delegado en los pueblos y comunidades interiores del municipio, sino que éste sería elegido por la propia comunidad, con lo deja de tener una relación de subordinación con el Presidente Municipal, para tenerla con el Ayuntamiento, del que forma parte con derecho de voz y voto. Por otro, se modifica la relación política entre los pueblos y comunidades que forman el municipio, puesto que antes era el Ayuntamiento central el que estaba representado en ellos, con la nueva situación son los pueblos y las comunidades los que se encuentran representados en el Ayuntamiento. En el momento de aplicarse esta reforma “llegaron a constituirse más de 300 “Agencias Municipales” en poblaciones, barrios y secciones” (Lima, 2000: 118).

⁵ Representar los intereses de la población; proponer al Ayuntamiento medidas para el mejoramiento de los servicios municipales; vigilar y controlar los ramos de la administración que les encomiende el Ayuntamiento e informar a éste de sus gestiones; desempeñar las comisiones que el Ayuntamiento les encargue e informar de sus resultados, labores de coordinación, promoción coadyuvación, planeación análisis etc.

Los objetivos de esta reforma eran lograr nuevos equilibrios políticos a través de la redistribución del poder al interior de los municipios y que cada una de las localidades tuvieran una representación comunitaria, “característica que en algunos casos como forma de organización social, se sobrepone o tiene más relevancia que la división político administrativa municipal. Es decir, en muchos casos... los habitantes se sienten más identificados con su comunidad o pueblo que con su municipio” (Lima, 2000: 118).

Una de las razones por las que 1995 se realiza una nueva reforma municipal es la búsqueda de soluciones políticas al agravamiento de los conflictos entre localidades y cabeceras municipales; conflictos que tienen su origen en el “deseo de que cada comunidad fuese autónoma, es decir, que tuviese gobierno propio, autogobierno, precipitó... un movimiento político en el que las comunidades demandaban convertirse en municipios con Ayuntamiento propio y con recursos propios. No bastaba con tener un regidor de pueblo en el Ayuntamiento municipal. Querían cada una de... las localidades tlaxcaltecas, ser municipio” (Olmedo, 1999: 91). Por su parte Macip Bazán (2002: 87) señala que las condiciones sociales “eran fuertemente deficientes, solo explicables por la centralización de los servicios públicos en las cabeceras municipales de los municipios de pertenencia anterior, lo que motivo los rompimientos políticos en busca de mejores posiciones en la red de poder que distribuye los beneficios del desarrollo. Los que se fueron, lo hicieron ya fuera por un alto o bajo desarrollo o por que 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 habitaban las cabeceras municipales”.

Dicho clima de conflicto tiene su máxima expresión en los hechos de violencia ocurridos en julio de ese año en Santa Apolonia Teacalco por su solicitud de separarse del municipio de Nativitas. La rigidez del marco normativo que señalaba como requisitos para que una comunidad elevara su rango al de municipio: tener un mínimo de 30 mil habitantes y ser económicamente autosuficiente para poder ejercer sus funciones de gobierno y de administración pública, dejaba fuera a la mayor parte de las comunidades solicitantes.

La solución encontrada consistió en la sustitución de los dos requisitos por 23 “cualidades” con una mayor posibilidad de cumplimiento por parte de las comunidades que deseaban ser elevadas al rango de municipio. El análisis de los expedientes de las comunidades solicitantes por parte del Congreso del Estado desembocó en la creación de 16 nuevos municipios, no sin posiciones críticas, ya que se pretendía hacer municipios de una sola localidad, a partir de la división de secciones de la cabecera municipal, de una parte de la cabecera o más de uno del territorio de un municipio. Por el lado de los argumentos a favor se ha considerado que el status de municipio logrado por algunas comunidades es “resultado de un proceso de maduración de ciertas

localidades... desde agencias municipales, presidencias municipales auxiliares hasta municipios integrantes (que) genera un orden de expectativas en que el gobierno del estado se enfrenta a un sinnúmero de organizaciones intermedias, aunque formalizadas como municipios, con riesgo de mayores costos, pero también beneficios potenciales por menores costos por mayor eficacia, eficiencia y equidad, ya sea porque se limita capacidad de elección de las acciones de desarrollo de las personas y la sociedad o porque la descentralización por remunicipalización o autonomía despiertan un gran número de fuerzas sociales para el desarrollo” (Macip Bazán, 2002: 106).

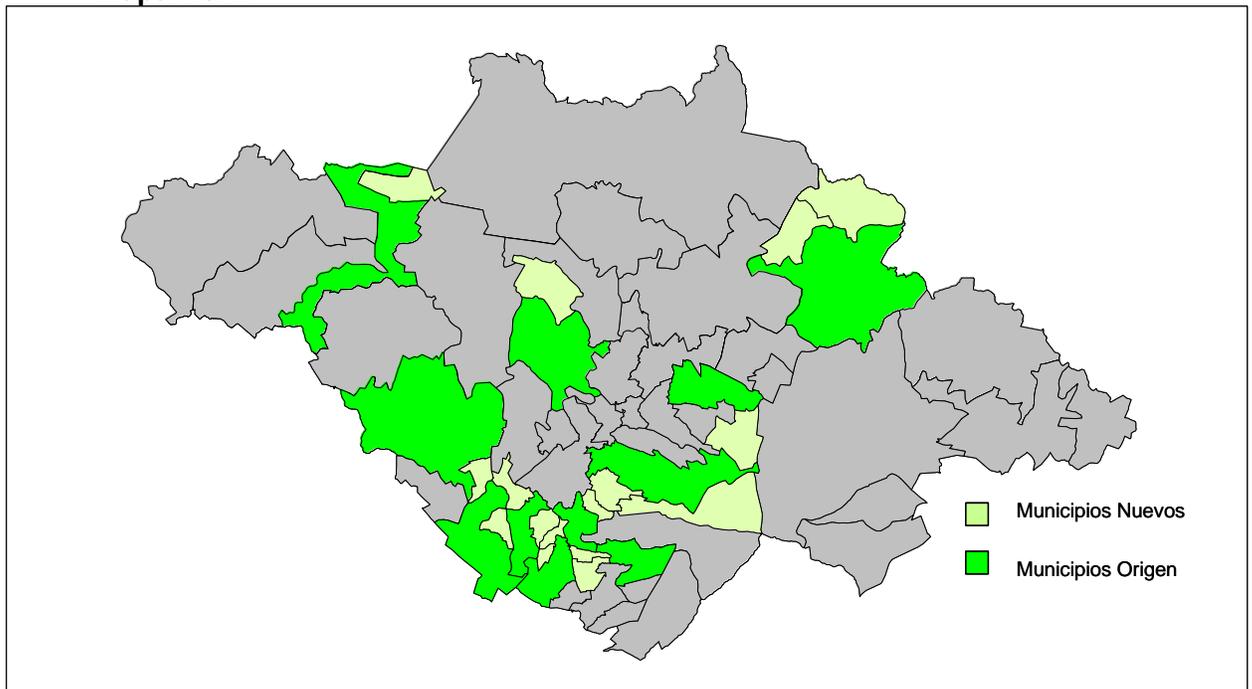
Del 8 de agosto al 7 de octubre de 1995 el Congreso del estado expide los decretos de creación de los municipios de Santa Apolonia Teacalco, que pertenecía al municipio de Nativitas; Santa Cruz Quilehtla, pertenecía al municipio de Acuamanala; Santa Catarina Ayometla, del municipio de Zacatelco; San Fracisico Tlatelulco, pertenecía al municipio de Santa Ana Chiautempan; San Juan Huactzinco, antes del municipio de Tepeyanco; Santa Isabel Xiloxotla, que también pertenecía municipio de Tepeyanco; San José Teacalco, del municipio Tzompantépec; San Lucas Tecopilco antes del municipio de Xaltocan; Santa Ana Nopalucan, pertenencia al municipio de Ixtacuixtla; San Lorenzo Axocomanitla, del municipio de Zacatelco; San Damián Texoloc, antes del municipio de Telatlahuca; Emiliano Zapata, pertenecía al municipio de Terrenate; Lázaro Cárdenas, pertenecía al municipio de Terrenate; San Jerónimo Zacualpan antes del municipio de Telatlahuca y Benito Juárez, pertenecía al municipio de Sanctórum. Es necesario hacer énfasis en que una de las “cualidades” fue obtener la conformidad de los habitantes del municipio del que querían segregarse; por otro lado que los nuevos municipios no estuvieran concentrados en una parte del territorio del estado es señal de hasta donde había permeado en la sociedad tlaxcalteca la Agencia Municipal como la forma de representación de los intereses de pueblos y comunidades (ver Mapa 2).

Para aquellas comunidades que no pudieran ser elevadas al rango de municipios se fortaleció a las Agencias Municipales para convertirlas en “Presidencias Municipales Auxiliares”⁶. Así el 4 de agosto de 1995 se modifica la Ley Orgánica Municipal, uno de los cambios más significativos se realizó para brindar una definición más precisa a esta institución (Art. 41-a), quedando como “Órganos Administrativos Desconcentrados, (que) estarán jerárquicamente subordinados al Presidente Municipal que corresponda, mismos que deberán guardar estrecha relación con las otras Dependencias Municipales”. Igualmente se señalan los casos específicos, de acuerdo con un criterio poblacional, para que en una comunidad se pueda establecer una

⁶ En entrevista con el diputado Antonio Ubaldo Lander Corona, Presidente de la Comisión de Fortalecimiento Municipal de la LVII legislatura del Congreso del Estado se comenta la existencia de 30 expedientes de localidades que desean erigirse en municipios, sin embargo sus condiciones son demasiado limitadas para esos propósitos. Por otro lado Macip Bazán (2002: 105) señala que después de la reforma “cuando menos una cantidad similar está solicitando el estatus de municipio integrante y otras localidades hacen negociaciones de separación de los municipios a los que pertenecen para integrarse a uno de estos nuevos municipios”.

Presidencia Municipal Auxiliar o una Representación Municipal (Art. 9). En el caso de la infraestructura se requiere (Art. 40) “Que tenga cuando menos una hectárea de terreno apto para cementerio; que tenga un local apropiado para la Presidencia Municipal Auxiliar o que cuente con un terreno para construir en él edificio de la misma; (y) que tenga capacidad suficiente para prestar los servicios públicos mínimos municipales”. Los recursos para que funcione la Presidencia Municipal Auxiliar quedan asegurados por la distribución que debe hacer el Ayuntamiento, de los que reciba del Estado y de la Federación, en sesión pública “tomando como principal referencia de distribución, la proporción del número de habitantes de éstas” (Art. 91 Constitución del Estado Libre y Soberano del Tlaxcala).

Mapa No. 2



Fuente: Elaboración propia.

Se fortalece la institución en su carácter de gobierno comunitario (Art. 40-bis) al señalar que “Las Presidencias Municipal Auxiliares actuarán en sus respectivas jurisdicciones como representantes de los Ayuntamientos y por consiguiente tendrán las atribuciones que sean necesarias para mantener, en términos de la Ley, el orden, la tranquilidad y la seguridad de los vecinos en el lugar donde funcionen”. En este sentido hay una significativa ampliación de sus funciones y obligaciones, las cuales pasan de 4 a 22: “I.- Cumplir y hacer cumplir las Leyes Federales, Estatales y Municipales, así como los acuerdos que dicte el Ayuntamiento al que corresponda y demás disposiciones que le encomiende el Presidente Municipal; II.- Acudir a la Sesión de Cabildo en calidad de Regidor de Pueblo; III.- Cuidar dentro de su jurisdicción, del orden, la seguridad de las personas y de sus intereses; IV.- Elaborar el programa de obras a

realizar dentro de su comunidad; V.- Previa aprobación del plan de trabajo, por el Ayuntamiento correspondiente, promoverá la construcción de obras de utilidad pública y de interés social, así como la conservación de las existentes; VI.- Rendir mensualmente al Ayuntamiento las cuentas o el movimiento de fondos de la Presidencia Municipal Auxiliar, entregando copia de la misma a la Contraloría Mayor del Ingreso y Gasto Público del Congreso del Estado; VII.- Imponer las sanciones a que se refiere el Reglamento de Policía y Buen Gobierno y demás Leyes y Decretos, procediendo al cobro de multas a través de la Oficina Recaudadora correspondiente; VIII.- Elaborar el Padrón de los Contribuyentes de los Impuestos Municipales de su Jurisdicción; IX.- Realizar el cobro y la administración del impuesto predial en la jurisdicción que le corresponda; X.- Vigilar las funciones del encargado del Registro Civil, llevando tales actos exclusivamente dentro de los límites de la jurisdicción que tenga señalada la misma Presidencia Municipal Auxiliar; XI.- Representar al Ayuntamiento y al Presidente Municipal en las Poblaciones que correspondan a la jurisdicción de la Presidencia Municipal Auxiliar; XII.- Informar al Presidente Municipal del Municipio que corresponda lo que suceda en la población a su cargo; XIII.- Orientar a los particulares sobre las vías legales que puedan utilizar para resolver sus conflictos; XIV.- Realizar todas las actividades que tengan como finalidad el bien de la comunidad; XV.- Auxiliar a las Autoridades Federales, del Estado y Municipales, en el desempeño de sus atribuciones; XVI.- Impedir que se expendan bebidas alcohólicas en contravención a las Leyes y Reglamentos; XVII.- Promover la participación y la cooperación de sus vecinos en los programas de beneficio comunitario; XVIII.- integrar las Comisiones de Agua Potable, haciéndose cargo de la Administración de las mismas; XIX.- Proporcionar los servicios públicos necesarios a las comunidades dentro de su jurisdicción; XX.- Administrar el panteón de su comunidad; XXI.- Regular la instalación y el funcionamiento de los comerciantes no establecidos, dentro de su comunidad; (y) XXII.- Las demás que le encomiende esta Ley y el Ayuntamiento correspondiente”. Por último se hace énfasis en que las funciones desempeñadas por el Presidente Municipal Auxiliar serán de carácter honorario (Art. 41-b).

Con todos estos cambios en el marco normativo hay toda una transformación de la organización política del estado hacia la redistribución del poder político institucional en su nivel más elemental y de la forma en que funciona la institución municipal; no es casual que a la Presidencia Municipal Auxiliar se le llame “cuarto orden de gobierno” una vez que ha adquirido una serie de funciones tanto políticas como administrativas. Ya no es sólo la representación electa de la comunidad en el Ayuntamiento, sino una autoridad comunal investida de ciertas capacidades de decisión autónoma. Si bien se le considera como un órgano desconcentrado del Ayuntamiento, en la práctica sus funciones y obligaciones lo llevan a trabajar como uno descentralizado al interior del municipio. Olmedo (1999: 116) destaca esta cualidad de esta manera: “En rigor, la Presidencia Municipal Auxiliar no es un gobierno aparte del gobierno municipal (Ayuntamiento), sino que es el

mismo gobierno municipal pero organizado en gobiernos comunitarios con autonomía relativa”; por su parte, Lima (2002: 121) hablando sobre casos prácticos destaca que las Presidencias Municipales Auxiliares “operaban como figuras con un elevado rango de independencia, ya que... los alcaldes no deciden sobre los presidentes auxiliares en los acuerdos con su comunidad, ni tampoco dan indicaciones, salvo por acuerdo del cabildo, donde participan con igualdad de derechos... son ellos los gestores ante las diferentes instancias del gobierno, son además quienes planean las demandas, las canalizan y junto con la comunidad deciden y ejecutan las principales acciones en sus respectivas localidades, con el único requisito de haber sido aprobadas por el cabildo”.

Además del carácter honorario de la Presidencia Municipal Auxiliar, que tiene como objetivo enaltecer el ejercicio de la función pública por parte de los ciudadanos, otra particularidad es que en su elección la intervención de los partidos es mínima. Las propuestas de candidatos tienen que estar respaldadas por lo menos por cincuenta residentes de la población que corresponda, si bien los partidos pueden registrar candidatos, estos no pueden hacer uso de los colores de su partido durante el proceso electoral. Con lo que se destaca que esta figura no condiciona el acceso a un puesto de elección popular a filiaciones partidistas. Al entrar en vigor estas modificaciones de las 300 Agencias Municipales se pasó a 400 Presidencias Municipales Auxiliares, su importancia es tal que el Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005 indica que “Actualmente, nuestro estado se encuentra dividido en 60 municipios y 402 Presidencias Municipales Auxiliares...”.

Las modificaciones más recientes al marco normativo de las autoridades auxiliares del Ayuntamiento, concretamente a la Presidencia Municipal Auxiliar, ocurrieron en el año 2001, con la adecuación de la legislación a las reformas del artículo 115 constitucional y la consiguiente expedición de una nueva Ley Municipal del Estado. Destaca el cambio de denominación a Presidencia de Comunidad⁷ y la adición al artículo 87 de la Constitución del Estado, que enuncia la composición del Ayuntamiento, de la definición de la Presidencia de Comunidad, misma que deja de estar subordinada al Presidente Municipal para estarlo ahora hacia el Ayuntamiento.

La nueva Ley Municipal del Estado dedica un Título a las autoridades auxiliares del Ayuntamiento, las que señala son: Las Presidencias de Comunidad, los Delegados Municipales y las Representaciones Vecinales. Las facultades y obligaciones de los Presidentes de Comunidad son las mismas que para los Presidentes Municipales Auxiliares, sólo se hace énfasis en que su trabajo lo tiene que realizar en estrecha relación con su comunidad a través de consejos, comités,

⁷ El cambio en la denominación opera a raíz de numerosas confusiones y algunos conflictos, porque ya algunos Presidentes Municipales Auxiliares actuaban como Presidentes Municipales, al margen o en franca confrontación con los Ayuntamientos a los que pertenecían.

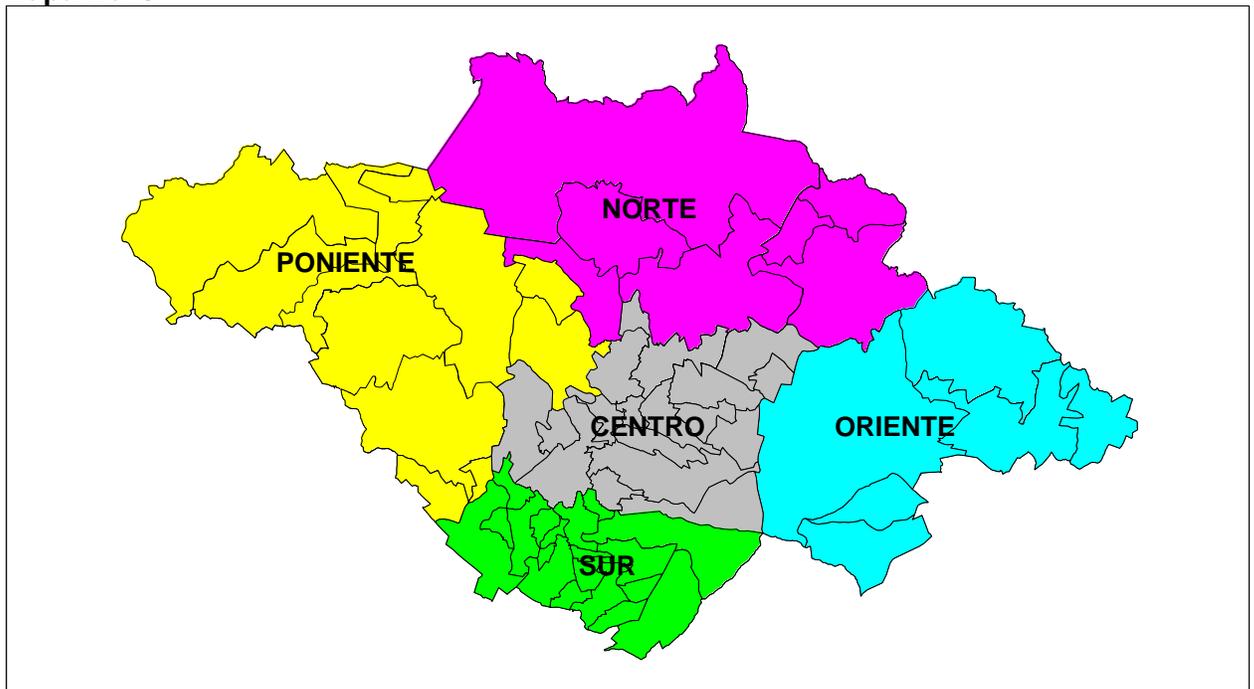
etc. y se destaca la obligación de presentar un informe anual ante la comunidad y el Ayuntamiento. Los Delegados Municipales son autoridades Auxiliares del Ayuntamiento en poblaciones que no cuentan con Presidencia de Comunidad y tengan menos de mil habitantes (Art. 121). Tienen como facultades: Cumplir y hacer cumplir las normas federales, estatales y municipales, los acuerdos que dicte el Ayuntamiento al que pertenezca así como las demás disposiciones que le encomiende el Presidente Municipal; promover la participación y la cooperación de sus vecinos, la de grupos indígenas y marginados en programas de beneficio comunitario y; las demás que le encomiende esta ley y el Ayuntamiento correspondiente (Art. 123). Por último, las Representaciones Vecinales (Arts. 125-127) son instancias que coadyuvarán con los comités de desarrollo municipal, comunitario y de obra en el establecimiento de necesidades para la infraestructura urbana, así como encausarán la voz ciudadana en el Cabildo; se deja a los Municipios su reglamentación en torno a su forma de integración, funcionamiento y demás. Terminamos señalando que 2002 las Presidencias de Comunidad habían aumentado a 417.

4.3. Caracterización de los municipios

En capítulo anterior hemos hablado sobre los procesos de diversificación socioeconómica y sociopolítica que han tenido lugar en la sociedad tlaxcalteca a partir de la década de los noventas, intentaremos ahora hacer un análisis similar para los municipios del estado, a fin de tener más claridad sobre estos procesos en un ámbito territorial. En 1990 el estado de Tlaxcala se encontraba dividido en 44 municipios entre los que hay una gran variedad, pues los hay grandes como Tlaxco de 497.30 km² o muy pequeños como Tocatlán de sólo 5.90 km²; con una densidad de población muy alta como Contla con 1,332 habitantes por km² o con una densidad relativamente baja como el caso de Atlangatepec con 31 habitantes por km²; municipios de una sola localidad como Ixtenco o que contaban con muchas como Ixtacuixtla. De 1980 a 2000 la población del estado prácticamente se duplicó al pasar de 556,597 a 962,646 personas, con una tasa de crecimiento mayor a la nacional desde 1990. Si bien en 1980, el 51.75% de la población del estado habitaba en los 10 principales municipios, no se puede hablar de que ésta estuviera concentrada porque las principales poblaciones se encuentran en distintos puntos del estado, sobresalen los municipios donde hay áreas urbanas, como la de Tlaxcala-Santa Ana Chiautempan y Apizaco en el centro; los municipios muy grandes, que por lo mismo presentan una gran población pero dispersa en su interior, como son Tlaxco al norte e Ixtacuixtla al sur-oriente y en menor medida Calpulapan al oriente y Huamantla al poniente. La tasa de crecimiento del decenio de los 80's es la mayor que ha experimentado en estado durante el siglo XX (3.18% medio anual), el proceso de industrialización impulsado por el gobierno del estado en este momento es una buena explicación, así el crecimiento de la población debería concentrarse en los espacios donde estuvieran los nuevos emplazamientos industriales, que eran básicamente los centros urbanos. Para el año 2000 hay 16

nuevos municipios, por lo que su número aumenta a 60, con lo que se complica su análisis, a fin de hacer más sencillo estudiar las transformaciones socioeconómicas que ha experimentado la población que habita en los municipios de Tlaxcala en la década de los noventas hemos decidido hacer una regionalización. Los criterios tomados en cuenta fueron la forma en que se distribuye la población en el periodo de estudio, cada una de las regiones tiene uno o dos municipios se concentra la población; la forma en que ha variado el grado de marginación; otras regionalizaciones, como la de regiones prioritarias de Sedesol y la cercanía entre municipios. De este modo la regionalización que utilizaremos en adelante es la siguiente:

Mapa No. 3



Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar la región Poniente la forman 11 municipios y es la más grande en términos de superficie, concentra el 29.02% del territorio del estado y en la actualidad sólo el 24.50% de la población. Es una región que ha venido perdiendo importancia en términos poblacionales desde 1980, en que contaba con el 25.81%. Se encuentra atravesada por la carretera Federal México-Veracruz (antiguo Camino Real a Veracruz) que pasa por Calpulalpan, Hueyotlipan y Xaltocan, con desviaciones hacia Ciudad de Nanacamilpa, Sanctórum y Españaíta; al sur por los municipios de Ixtacuixtla y Tepetitila pasa la Autopista y la Carretera Federal y la Autopista Tlaxcala-San Martín Texmelucan. Históricamente la región guarda una estrecha relación con el sur del vecino estado de Hidalgo, con Apan concretamente; desde finales del siglo XIX y mediados del XX la base de la economía local fue la Hacienda pulquera, cuando esta decayó lo mismo sucedió con la economía local. En 1990 el 42.61% de la población ocupada lo estaba en

actividades relacionadas con el sector primario, 23.03% con el sector secundario y el 28.37% lo estaba en los servicios, por lo que se ve que en este momento aun pesaban las actividades rurales; para el año 2000 estas actividades siguen siendo importantes pero ya no son la mayoría (26.89%), ahora más personas se encuentran ocupadas en la industria (37.88%) y en el sector terciario (35.23%).

Cuadro No. 6

Tlaxcala

Población Región Poniente

Municipios	1980	1990	1995	2000	Tasas de Crecimiento		
					1990	1995	2000
Benito Juárez	0	0	4,432	4,729	0.00	0.00	1.31
Calpulalpan	21,495	29,150	34,779	37,169	3.09	3.59	1.34
Espanita	5,463	6,293	6,859	7,215	1.42	1.74	1.02
Hueyotlipan	8,242	11,051	12,422	12,664	2.98	2.37	0.39
Ixtacuixtla de Mariano Matamoros	20,592	30,663	28,789	30,301	4.06	-1.25	1.03
Nanacamilpa de Mariano Arista	10,355	12,837	14,510	14,605	2.17	2.48	0.13
San Lucas Tecopilco	0	0	2,820	2,939	0.00	0.00	0.83
Sanctorum de Lazaro Cardenas	7,670	9,754	6,690	6,937	2.43	-7.26	0.73
Santa Ana Nopalucan	0	0	5,302	5,851	0.00	0.00	1.99
Tepetitla de Lardizabal	8,614	11,235	12,771	14,313	2.69	2.60	2.31
Xaltocan	7,123	8,777	6,911	7,418	2.11	-4.67	1.43
Región	89,554	119,760	136,285	144,141	2.95	2.62	1.13

FUENTE: Sistema Nacional de Información Municipal, CEDEMUN, CD-ROOM.

No cabe duda que el municipio más importante de esta región es Calpulalpan, al extremo poniente, ya que concentra una cuarta parte de la población de la región (37,169 habitantes) y su cabecera es, de acuerdo con la Ley Municipal, la única ciudad, el 74.48% de la población del municipio vive en ella (por tamaño es la séptima ciudad del estado; también es el municipio más extenso y tiene el mayor número de localidades, 103. De todos los municipios de la región es donde la industrialización, llegada a finales de los ochentas con la instalación del Parque Industrial Calpulalpan, ha sido más exitosa, ya que en 1990 el 26% de la población ocupada se dedicaba a las actividades agropecuarias y en 2000 solo el 14.87%, mientras que las actividades industriales pasaron de 36.58% a 42%. Otra característica importante es una ligera concentración de PEA ocupada, en 1990 el 25.35% se encontraba en este municipio, en el 2000 es el 28%;

El municipio que le sigue en población es Ixtacuixtla (30,301 habitantes), sin embargo la localidad que sigue después de Calpulalpan es la Ciudad de Nanacamilpa (10,868 habitantes). Este es un ejemplo de donde hay que tener cuidado con lo que expresan los datos; mientras que en la cabecera de Ixtacuixtla, Villa Mariano Matamoros se concentra el 17.87% de la población del municipio, en Nanacamilpa está el 75%. El caso de Ixtacuixtla es relevante, en los ochentas tuvo

una las tasas de crecimiento poblacional más altas del estado, 4.06%, aunque posteriormente se ubicó ligeramente debajo de las tasas promedio de la región, una explicación podría ser la instalación, en esta época, del Parque Industrial Ixtacuixtla que comparte con el municipio de Tepetitla de Lardizábal. Fue tal su impacto que en 1990 tenía sólo un poco menos trabajadores en la industria que Calpulalpan, pero para el 2000 eran sólo un poco más de la mitad. El sector agropecuario es hasta la fecha muy importante en este municipio, en 1990 en él trabajaba el 40.58% de la PEA ocupada, en el 2000 el 27.48%. Es necesario señalar que el nuevo municipio de Santa Ana Nopalucan era parte de Ixtacuixtla, su ubicación al sur colindante con Tepetitla explica la baja que tuvo este municipio en población y trabajadores industriales, ya que sí se suman ambos municipios se obtienen cifras muy cercanas a las de Calpulalpan.

Tepetitla de Lardizábal es un pequeño municipio, 3.10% de la superficie regional, que sin embargo concentra a poco menos del 10% de la población, desde 1980 ha mantenido constante esta participación. En 1990, prácticamente en los sectores, agropecuario e industrial se encontraba ocupada la misma cantidad de personas, pero para el 2000, la industria era del doble de tamaño que el agropecuario y de tercio de los servicios. Poco más de la mitad de la población habita en la cabecera municipal, mientras que el resto en alguna de las 14 localidades con que cuenta el municipio.

El municipio de Nanacamilpa, es otro de los que ha bajado su participación en el conjunto de la región, en 1980 tenía al 11.56% de la población y para el año 2000 sólo al 10%; su población se ocupa mayormente en la industria (42.77%) y en menor medida en los servicios (31.41%), aunque esto es reciente, ya que en 1990 el sector agropecuario todavía era el mayoritario (40%). Por su evolución y colindancia creemos que este municipio se ve influenciado grandemente por los que sucede en Calpulalpan.

El resto de los municipios de esta región presentan características muy parecidas, tasas de crecimiento poblacional por abajo del promedio, con la consiguiente pérdida de participación en el total regional; fuerte participación del sector agropecuario en la población ocupada, Españita (63.27%), Hueyotlipan (43%), San Lucas Tecopilco (39%), Benito Juárez (37.49%) y Sanctórum (35.35%) o en el mejor de los casos estructuras relativamente equilibradas, como en Xaltocan (33%, 33% y 34%, para los sectores primario, secundario y terciario, respectivamente). Españita y Hueyotlipan tienen una mayor dispersión de su población que el resto de los municipios, en sus cabeceras municipales se ubica el 27.35% y 34.41% de su población respectivamente; un caso intermedio serían Xaltocan y Sanctórum con 64.40% y 59%; mientras que San Lucas Tecopilco y Benito Juárez tienen pocas localidades y una mayor concentración, 83.37% y 99.95%

respectivamente, aunque todas sus localidades se consideran rurales. Por último a fines de los ochentas en España y Hueyotlipan se instalaron Áreas Industriales, que no prosperaron.

En 1980 la mayoría de los municipios de esta región se encontraban en condiciones de alta marginalidad, salvo los dos ubicados al extremo poniente, Calpulalpan y Nanacamilpa. En el 2000 sólo hay uno que mantiene esta condición, España, mientras que los que alcanzan una marginalidad media son Benito Juárez, Hueyotlipan, San Lucas Tecopilco, Xaltocan y Sanctórum. Por su parte los municipios que llegan a la condición de baja marginalidad se relacionan con un incremento de la población urbana y el establecimiento de industrias, como sucede en Calpulalpan, Nanacamilpa, Ixtacuixtla, Santa Ana Nopalucan y Tepetitla de Lardizábal.

La región Norte la forman 7 municipios, dos de ellos son los más grandes del Estado, sin embargo en ellos se ubica sólo el 8.5% de la población, aunque esta participación ha ido aumentando desde 1980 en que se ubicaba el 7.82%. Al norte colinda con el estado de Puebla se encuentra la zona boscosa más importante del estado, la Sierra de Tlaxco (su producción forestal representa el 74% del total estatal). La región está poco comunicada pero no por ello deja de tener importancia, ya que la atraviesa la carretera que va de Apizaco hacia la Sierra Norte de Puebla. Es la única región que no cuenta con un centro urbano de gran tamaño, las dos localidades más grandes, Tetla y Tlaxco tienen poco más de 10,000 habitantes cada una. Si bien Tlaxco es el municipio más grande, no sólo en términos territoriales, sino también poblacionales, el caso de Tetla es especial, porque de 1980 a 2000 su tasa de crecimiento es superior al promedio del estado, particularmente de 1980 a 1995 que es de casi el doble, de 1980 a 2000 su población casi se triplicó, ningún otro municipio del estado presenta una pauta similar; una vez más, una posible explicación está relacionada con el establecimiento de un emplazamiento industrial, la Ciudad Industrial Xicohtécatl. Esta ciudad industrial fue creada a mediados de los ochentas, y en 1987 se habían instalado 8 empresas; para 1998 era el área industrial más importante del estado, sus 16 empresas ocupan a 5,515 trabajadores que representan el 45.3% de todo el personal ocupado en parques industriales del estado.

En cinco de los 7 municipios las actividades relacionadas con el sector agropecuario siguen siendo las que proporcionan la mayor ocupación a su población, estos son: Terrenate (59.2%), Emiliano Zapata (55.22%), Lázaro Cárdenas (52.53%) y Muñoz de Domingo Arenas (42.73%); en el caso de Tlaxco en 1990 el 56.71% de la PEA ocupada estaba en este sector, para el 2000 todavía lo estaba el 34.24%, mientras que en sector industrial el 36.85%. En cambio en Atlangatepec y en Tetla las actividades industriales agrupan al mayor número de personal ocupado, 43% y 46% respectivamente; en el caso de Atlangatepec en 1990 el sector primario era el más relevante, ya que agrupaba a poco menos del 60% de la PEA ocupada. De los 7 municipios

sólo en los nuevos, Emiliano Zapata y Lázaro Cárdenas, la principal población agrupa a más de 60% de la población del municipio; en el resto esta concentración no rebasa el 50%, Atlangatepec 10.52%, Tlaxco 32.67%, Terrenate 34.89% y Muñoz de Domingo Arenas 40.97%; de esto podemos decir que la población de esta región se caracteriza por su dispersión, el 100% de las localidades se consideran rurales. Por último es importante señalar que el municipio de Tlaxco tiene más localidades que cualquier otro en el estado, 173.

Sin duda esta región presenta las mayores condiciones de marginalidad en el estado, en 1980 todos sus municipios eran calificados como de alta marginación y para 1995 de marginalidad media. En el 2000 sólo son calificados de alta marginación Emiliano Zapata y Terrenate; de marginación media Atlangatepec, Lázaro Cárdenas, Muñoz de Domingo Arenas y Tlaxco; y de marginación baja Tetla.

Cuadro No. 7
Tlaxcala
Población Región Norte.

Municipios	Tasas de Crecimiento						
	1980	1990	1995	2000	1990	1995	2000
Región	206,281	288,350	344,642	383,691	3.41	3.63	2.17
Atlangatepec	3,244	4,255	4,666	5,449	2.75	1.86	3.15
Emiliano Zapata	0	0	3,059	3,391	0.00	0.00	2.08
Lazaro Cardenas	0	0	2,142	2,347	0.00	0.00	1.84
Munoz de Domingo Arenas	2,194	3,051	3,781	4,080	3.35	4.38	1.53
Terrenate	9,208	13,660	10,505	11,226	4.02	-5.12	1.34
Tetla de la Solidaridad	8,491	15,429	19,722	21,753	6.15	5.03	1.98
Tlaxco	20,384	27,089	30,766	33,893	2.88	2.58	1.95
Región	43,521	63,484	74,641	82,139	3.85	3.29	1.93

FUENTE: Sistema Nacional de Información Municipal, CEDEMUN, CD-ROOM.

La región Oriente a pesar de ser la segunda más pequeña (18.74% del territorio del estado), sólo por arriba de la región Sur, es casi del tamaño que la región Centro. Reúne en sus 6 municipios al 12% de la población estatal, de 1980 a 90 y de 90 a 95 sus tasas de crecimiento son menores al promedio del estado, y únicamente de 95 a 2000 son iguales. De forma mayoritaria la población de esta región tiene su ocupación en el sector agropecuario (39%), le siguen las actividades de sector terciario (33.27%) y en menor medida la industria (28.135). Se ve atravesada, como en la región Poniente por la carretera Federal México-Veracruz (antiguo Camino Real a Veracruz); geográficamente buena parte del sur se encuentra dominada por el volcán La Malinche, sobre todo los municipios de Huamantla y Zitlaltepec de Trinidad Sánchez. Una particularidad es que a diferencia del resto de las regiones, no cuenta con municipios de reciente creación.

La región se encuentra ampliamente dominada por el municipio de Huamantla, que cuenta con el 35% del territorio y concentra el 57% de la población. Desde 1980, momento en el 50% de la población de la región vivía en él, ha crecido a tasas superiores al promedio del estado. Sin embargo, esta población se encuentra muy dispersa, sólo el 60% habita en la localidad más importante, la ciudad de Huamantla (35,963 habitantes), el resto en alguna de las otras 101 localidades del municipio. En 1990 el 37% de la población se encontraba ocupada en el sector agropecuario, le seguían las actividades de servicios con el 36% y finalmente la industria con el 27%; para el 2000 se presenta una consolidación de las actividades industriales que aumentan al 33%, mientras que los servicios lo hacen al 33% y las actividades agropecuarias que pierden importancia al sólo convocar al 28% de la población ocupada. Una de las actividades más importantes y reconocidas de este municipio es la cría de ganado de lidia.

Cuadro No. 8

Tlaxcala

Población Región Oriente

Municipios	1980	1990	1995	2000	Tasas de Crecimiento		
					1990	1995	2000
Atzayanca	9,494	11,819	12,563	13,122	2.21	1.23	0.87
Cuapiaxtla	6,747	8,592	10,089	10,964	2.45	3.26	1.68
El Carmen Tequexquitla	7,785	9,749	11,817	12,412	2.28	3.92	0.99
Huamantla	36,654	51,989	59,122	66,561	3.56	2.60	2.40
Ixtenco	5,980	5,356	5,696	5,840	-1.10	1.24	0.50
Zitlaltepec de Trinidad Sanchez	6,935	7,847	8,095	7,959	1.24	0.62	-0.34
Región	73,595	95,352	107,382	116,858	2.62	2.40	1.71

FUENTE: Sistema Nacional de Información Municipal, CEDEMUN, CD-ROOM.

En el resto de los municipios el crecimiento poblacional ha sido muy leve, generalmente por abajo del promedio estatal; al extremo oriente se encuentran tres municipios que representan el 30% de la población de la región, Atzayanca, Cuapiaxtla y El Carmen Tequexquitla, la mayor parte de la población de estos municipios se ocupa en labores del sector agropecuario, 62%, 55.5% y 37% respectivamente, sólo en Tequexquitla hay una relativa importancia de las actividades industriales, donde labora el 38% de la población ocupada, tal vez sea por ello que a diferencia de los otros dos municipios su población no se encuentra tan dispersa, el 92% de su población vive en la cabecera municipal, mientras que en Atzayanca y Cuapiaxtla habita en su principal población el 22% y 29% respectivamente. Los dos municipios que se encuentran al sur de esta región, Ixtenco y Zitlaltepec de Trinidad Sánchez, presentan los que podrían ser las condiciones más precarias de los municipios hasta ahora analizados, ya que presentan tasas de crecimiento poblacional muy bajas o negativas, en 1980 contaban con el 18% de la población de la región, para el 2000 sólo el 12.81%, hay una gran dependencia del sector primario donde se ocupa el 47.22% y el 61.29%, en las actividades industriales el 13% y 11% respectivamente. Estas

condiciones contrastan con la dispersión de la población, se esperaría que un municipio así fuera muy disperso, en cambio, en estos casos la cabecera municipal se encuentra el 99% de la población en Ixtenco y el 80% en Zitlaltepec de Trinidad Sánchez.

De forma similar que las regiones poniente y norte, presenta condiciones de alta marginalidad en todos sus municipios para 1980, salvo el caso de Huamantla. En el 2000 solo Atlzayanca está calificado como municipio de alta marginalidad; los de marginalidad media son: Cuapixtla, El Carmen Tequexquitla y Zitlaltepec de Trinidad Sánchez y los de baja marginalidad corresponden a Huamantla e Ixtenco, el caso de este municipio es especial, ¿será que la población más pobre esta migrando que ha disminuido la marginalidad?

La región sur del estado es la más pequeña, sólo cuentan con el 9% de la superficie total del estado, sin embargo es la más poblada, sólo por abajo de la región centro; su densidad es de 655 habitantes por km², mientras que el promedio estatal es de 246. Desde 1980 mantiene tasas de crecimiento ligeramente por abajo de la media estatal, por lo que ha mantenido su participación en la distribución de la población en el estado, de 25.81% en 1980 a 24.5% en el 2000. Reúne al mayor número de municipios (19), de los cuales 8 son de reciente creación. En esta región se encuentra ubicado uno de los primeros intentos por industrializar la entidad desde mediados de los años setentas, el corredor industrial Puebla-Tlaxcala sobre la carretera federal del mismo nombre, su impacto fue tal que a finales de los años ochentas reunía el segundo mayor conglomerado industrial del estado con 46 empresas, en la actualidad con 79 empresas sigue siendo segundo, pero con un relativo rezago. Otra característica de esta región es su estrecha relación con la ciudad de Puebla, de hecho 12 de sus municipios se cuentan como parte de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Puebla (ZMCP), (Mazatecochco de José María Morelos, Papalotla de Xicohténcatl, San Pablo del Monte, San Juan Huactzinco, Santa Cruz Quilehtla Santa Isabel Xiloxotla, Santa Catarina Ayometla, Tenancingo, Tepeyanco, Xicohtzinco y Zacatelco); el área urbana de la cabecera municipal de San Pablo del Monte, Villa Vicente Guerrero, está prácticamente conurbada de la ciudad y los dos agrupamientos industriales más importantes, Villa Vicente Guerrero (18 empresas) y Panzacola (30 empresas), al sur del municipio de Papalotla, tienen en la ciudad de Puebla su mercado natural.

El municipio que cuenta con la mayor población es San Pablo del Monte, que agrupa al 23% de la población de la región, desde 1980 su tasa de crecimiento se ha ubicado por encima de la media del estado; su cabecera municipal es la población más grande de la región (43,459 habitantes) y la tercera del estado, solo por debajo de Tlaxcala y Apizaco, allí habita el 89% de los habitantes del municipio y el resto en sus otras 11 localidades. Su importancia económica es contundente, ya que concentra al 24.75% de la población ocupada de la región, al 31.39% de los

ocupados en el sector industrial y al 21% de los que trabajan en los servicios; En el 2000 el 61% de la PEA se ocupaba en el sector industrial, mientras que el 32% en los servicios y el 7% en actividades agropecuarias, es importante señalar que en 1990 el sector industrial concentraba al 66.73% de la población ocupada y los servicios al 25.3%, lo que indica una variación en la economía local tal vez inducido por el crecimiento de la ciudad de Puebla.

Cuadro No. 9

Tlaxcala

Población Región Sur

Municipios	1980	1990	1995	Tasas de Crecimiento			
				2000	1990	1995	2000
Acuamanala de Miguel Hidalgo	5,463	6,989	4,254	4,357	2.49	-9.45	0.48
Mazatecochco de Jose Maria Morelos	5,171	6,320	7,407	8,357	2.03	3.23	2.44
Nativitas	16,912	21,485	20,250	21,020	2.42	-1.18	0.75
Papalotla de Xicohtencatl	12,201	17,222	19,901	22,288	3.51	2.93	2.29
San Damian Texoloc	0	0	4,102	4,360	0.00	0.00	1.23
San Jeronimo Zacualpan	0	0	3,196	3,234	0.00	0.00	0.24
San Juan Huactzinco	0	0	5,510	5,547	0.00	0.00	0.13
San Lorenzo Axocomanitla	0	0	4,264	4,368	0.00	0.00	0.48
San Pablo del Monte	29,908	40,917	48,988	54,387	3.18	3.67	2.11
Santa Apolonia Teacalco	0	0	3,707	3,676	0.00	0.00	-0.17
Santa Catarina Ayometla	0	0	6,998	6,997	0.00	0.00	0.00
Santa Cruz Quilehtla	0	0	4,573	4,883	0.00	0.00	1.32
Santa Isabel Xiloxoxtla	0	0	3,171	3,184	0.00	0.00	0.08
Tenancingo	6,727	9,749	9,597	10,142	3.78	-0.31	1.11
Teolochochco	8,552	13,693	16,095	17,067	4.82	3.29	1.18
Tepeyanco	11,311	16,942	8,672	9,006	4.12	-12.54	0.76
Tetlatlahuca	12,566	15,801	10,230	10,803	2.32	-8.33	1.10
Xicohtzinco	7,673	8,563	9,485	10,226	1.10	2.07	1.52
Zacatelco	27,162	36,650	30,574	31,915	3.04	-3.56	0.86
Región	143,646	194,331	220,974	235,817	3.07	2.60	1.31

FUENTE: Sistema Nacional de Información Municipal, CEDEMUN, CD-ROOM.

El proceso de creación de nuevos municipios cambió la forma en que se perciben algunos de ellos, en el caso de Zacatelco, el segundo más importante de la región, pierde sólo un 5% de su población a pesar de que con su territorio se crean dos municipios nuevos Santa Catarina Ayometla y San Lorenzo Axocomanitla, a diferencia de Tetlatlahuca donde se crean San Damián Texoloc y San Jerónimo Zacualpan y pierde prácticamente la mitad de su población. En 1990 en la localidad más importante de Zacatelco, que es la segunda más importante de la región (30,494 habitantes), se concentraba el 82% de habitantes, en el 2000 el 99%. En 1990 el 16.3% del personal ocupado se encontraba en el sector agropecuario, para el 2000, sólo el 10.4%, es decir una buena parte de las personas que se ocupaban en el campo se encontraba en el territorio de

los nuevos municipios, en tanto que en las actividades industriales siguen siendo de las más importantes. En el caso de Santa Catarina Ayometla no sólo se transfirió población que labora en el campo, también importantes actividades industriales, donde en el 2000 labora el 52% de la población ocupada del nuevo municipio.

El tercer municipio más importante es Nativitas, que 1990 concentraba al 11% de la población de la región y el 8.9% para el 2000, como resultado de la creación del municipio de Santa Apolonia Teacalco, a diferencia de los municipios analizados anteriormente su población está muy dispersa, ya que en su cabecera reside solo el 31.13% de la población del municipio y tiene más localidades que cualquier otro (33), un rasgo importante es que muchas de estas localidades han surgido de 1990 a 2000 (en 1990 el porcentaje de población en la cabecera era de 41.36%). Este municipio es un tanto atípico del resto, ya que la mayor parte de la PEA se ocupa en el sector agropecuario (35.65%) y en menor medida en la industria (29.30%), sin embargo en él se operan cambios profundos pues en 1990 la población que laboraba en el campo de prácticamente la mitad (53.54%), de modo similar la que trabaja en la industria era mucho menor (18.68%). En general Santa Apolonia Teacalco comparte muchas de estas características.

Papalotla de Xicohtécatl, un municipio muy dinámico que desde 1980 ha mantenido tasas de crecimiento mayores que el promedio del estado, es uno de los que están considerados como parte de la (ZMCP); si bien la cabecera del municipio es Papalotla y concentra al 85% de la población, esta no es la localidad más importante. Ese lugar está reservado para Panzacola, la primer localidad sobre la Carretera Federal Puebla-Tlaxcala y lugar donde se ubica el mayor número de industrias de la región (30), prácticamente colindando con Puebla. Desde finales de los años setentas, en que se ubicaron 24 empresas, las actividades industriales son las que tienen mayor importancia en el municipio, y a partir 1990 el 50% de la población encuentra en ellas su principal ocupación. Similares características tienen los municipios vecinos comunicados por dicha carretera, Xicohtzinco, Tenancingo y Mazatecochco de José María Morelos y Santa Cruz Quilehtla, parte de la ZMCP y uno que no lo es Acuamanala.

Como ya habíamos mencionado Tetlatlahuca, de donde se crean San Damián Texoloc y San Jerónimo Zacualpan y pierde prácticamente la mitad de su población, en el caso de Tepeyanco pierde un poco más de la mitad por la creación de San Juan Huactzinco y Santa Isabel Xiloxotla; mientras que los primeros tres municipios tienen como rasgos, una baja tasa de crecimiento, una importancia significativa del sector agropecuario para la ocupación (34.14%, 28.40% y 22.8%) y un débil sector industrial (28.41%, 25.81% y 19.57% respectivamente). En los otros tres su crecimiento se ha detenido en el último decenio, muy diferente de lo sucedido de 1980 a 1990, donde su tasa de crecimiento es de las más altas, muy por encima del promedio estatal

(4.12%), desde entonces su estructura ocupacional está dominada por la actividades del sector industrial (36.69%, 43% y 43.69 para cada uno), lo cual no es raro si se toma en cuenta que desde fines de los ochentas se instaló, con una empresa, el Parque Industrial Xiloxotla, en el municipio del mismo nombre y que actualmente es el cuarto en importancia con sus 22 empresas instaladas, la mayoría de tamaño mediano. En este caso, a diferencia de Zacatelco, las áreas donde se formaron los nuevos municipios tienen menos actividades agropecuarias y concentran su población en una o dos localidades, en cambio en Tepeyanco la cabecera sólo tiene el 34.19% de la población del municipio y el 20.65% de la población se ocupa en el sector agropecuario.

Teolochochco es el cuarto municipio más poblado de esta región, buena parte de su territorio se encuentra dominado por el volcán La Malinche, por su ubicación se ha visto favorecido por la construcción de la vía rápida de Puebla-Apizaco (mejor conocida como Vía Corta). El crecimiento de su población a partir de 1980 ha superado al promedio del estado, lo que ha hecho que haya aumentado de forma notable su participación en el total de la población de la región, que en 1980 era de 5.9% y en 2000 de 7.24%. La mayor parte de la PEA ocupada en este municipio se encuentra en el sector industrial (58.45%) y el menor en el sector primario (11%). Concentra la mayor parte su población en una sola localidad (85.23%) y el resto en las 13 con que cuenta.

En 1980 12 de los 19 municipios de esta región eran de alta marginación, para 1990 todos eran de baja marginación y para el 2000 hay tres municipios de muy baja marginación, Papalotla, Xicohtzinco y Zacatelco y el resto son de baja marginación, salvo dos que les corresponde una marginación media, Santa Cruz Quilehtla y Santa Isabel Xiloxotla. En este indicador también se refleja la influencia de la ciudad de Puebla, los municipios de muy baja marginación son los que se encuentran más cerca, salvo en caso de San Pablo del Monte.

La región Central del estado es con mucho la más importante, en ella habita la mayor parte de la población, mientras que la densidad promedio es de 246 habitantes por km², esta región cuenta con 693 habitantes por km². Se ubica sobre dos valles, el Valle de Tlaxcala y el Valle de Apizaco, donde se encuentran las dos ciudades más importantes del estado, la Zona Metropolitana de Tlaxcala (formada por los municipios de Apetatitlán de Antonio Carvajal, Contla de Juan Cuamatzi, Chiautempan La Magdalena Tlaltelulco, Panotla, San Francisco Tetlanohcan, Tlaxcala y Totolac) y Apizaco que se encuentran comunicadas por la autopista Puebla-Apizaco, que pasa por Santa Ana Chiautempan. Desde 1980 presenta tasas de crecimiento muy superiores al promedio del estado, lo que habla de una fuerte dinámica; es la única región donde las actividades agropecuarias tienen la más baja participación en el personal ocupado, 9%, que contrasta claramente con el 14.4% de la región Sur, el sector industrial es también importante (37%), pero el

sector que tiene más peso son los servicios donde labora un poco más de la mitad del personal ocupado de la región.

Cuadro No. 10

Tlaxcala

Población Región Centro.

Municipios	Tasas de Crecimiento						
	1980	1990	1995	2000	1990	1995	2000
Amaxac de Guerrero	4,725	6,192	7,120	7,679	2.74	2.83	1.52
Apetatitlan de Antonio Carvajal	6,072	8,990	10,894	11,795	4.00	3.92	1.60
Apizaco	37,894	51,744	62,617	67,675	3.16	3.89	1.57
Contla de Juan Cuamatzi	17,065	22,380	26,740	28,842	2.75	3.62	1.52
Cuaxomulco	2,649	3,365	3,887	4,255	2.42	2.93	1.83
Chiautempan	41,494	61,144	53,241	57,512	3.95	-2.73	1.56
La Magdalena Tlaltelulco	0	0	12,174	13,697	0.00	0.00	2.39
Panotla	13,763	17,903	20,776	23,391	2.66	3.02	2.40
San Francisco Tetlanohcan	0	0	8,422	9,081	0.00	0.00	1.52
San Jose Teacalco	0	0	4,600	4,587	0.00	0.00	-0.06
Santa Cruz Tlaxcala	7,912	10,522	11,688	12,824	2.89	2.12	1.87
Tlaxcala	35,384	50,492	63,423	73,230	3.62	4.67	2.92
Tocatlan	3,164	3,729	4,213	4,735	1.66	2.47	2.36
Totolac	9,041	15,200	14,962	16,682	5.33	-0.32	2.20
Tzompantepec	8,366	10,406	7,551	9,294	2.21	-6.21	4.24
Xaloztoc	9,930	13,500	15,490	16,857	3.12	2.79	1.71
Yauhquemecan	8,822	12,783	16,844	21,555	3.78	5.67	5.06

FUENTE: Sistema Nacional de Información Municipal, CEDEMUN, CD-ROOM.

La Zona Metropolitana de Tlaxcala es no sólo la ciudad más importante de la región, sino del estado en tanto que la capital forma parte de ella, este formada principalmente por la conurbación de Tlaxcala con Santa Ana Chiautempan, que reúne 104,427 habitantes, más del doble que la segunda ciudad del estado, Apizaco (50,593 habitantes), lo que representa el 34% de la población de la región y el 13% de la población estatal. Entre 1980 y 1990 fueron dos de los municipios que más crecieron, Chiautempan 3.95% y Tlaxcala 3.62% y de 1990 a 2000 aunque Chiautempan creció por abajo del promedio, Tlaxcala vuelve a ser uno de los dos que más crece (2.9%). Estos municipios concentran el 40% del personal ocupado en los servicios y el 33% de la industria de la región, lo que representa el 21% y el 13% del total estatal respectivamente, si bien actualmente las actividades de servicios son las predominantes, la industria ha tenido un papel importante en su desarrollo. A principios de siglo fue la industria textil, vinculada con la de Puebla, cuando esta se agotó y comienza la industrialización del estado en estos dos municipios se establecieron más industrias que en cualquier otro, a pesar de que formalmente no hay un parque o agrupación industrial, a finales de los ochentas se habían establecido 39 empresas, en la

actualidad hay poco más de 90. Con la creación de nuevos municipios, Chiautempan perdió la poco más de la mitad de su territorio, pero sólo un 5% de su población para formar los de La Magdalena Tlaltelulco y San Francisco Tetlanohcan. En ambas las actividades industriales son las más importantes por el personal que ocupan, pero hay también un importante peso del sector agropecuarios, sobre todo en el segundo de estos (12.52% y 22%, respectivamente).

Al oriente de Tlaxcala se encuentran dos municipios que también forman parte del Z.M.T., son los municipios de Panotla y Totolac, ambos son atravesados por la carretera Federal y la Autopista Tlaxcala-San Martín Texmelucan. En el primero la población ha aumentado a tasas similares al promedio, en cambio el segundo presenta un comportamiento errático, en el periodo de 1980-90 es el municipio que más crece en la región (5.33%), mientras que de 90-95 registra una tasa negativa (-0.32%) y de 95-2000 vuelve a crecer a un ritmo mayor que el promedio. Desde 1990 el sector servicios aglutina la mayor cantidad de personal ocupado en ambos, 51% y 65%, proceso que para el 2000 se profundiza al alcanzar el 62% y el 66% respectivamente. En el caso de Panotla, que se encuentra más alejado de Tlaxcala, la población que tiene su ocupación en el campo es de 13.%, en cambio en Totolac es de sólo el 2.8%; en Panotla el 36% de la población vive en la localidad más importante y en Totolac el 53.5%

La segunda ciudad de la región y del estado es Apizaco, en el municipio del mismo nombre, se encuentra en el centro del valle de Apizaco al norte de la ciudad de Tlaxcala, de la que esta comunicada con una carretera de cuatro carriles, y de forma similar es un importante centro industrial, aunque actualmente predominan las actividades de servicios. En este municipio y en los vecinos de Xalostoc y Tzompantepec se encuentran dos importantes áreas industriales: Área uno del Corredor Industrial Apizaco y el Área dos del Corredor Industrial Apizaco-Xalostoc; a finales de los ochentas había entre los dos corredores 22 empresas industriales, en la actualidad hay poco más de treinta y concentran el 22% de la actividad industrial de la región. En los últimos años la tasa de crecimiento poblacional de estos tres se ubica ligeramente por arriba de la media del estado, salvo en caso de Tzompantepec crece al doble en el último decenio. A diferencia de Apizaco (4.75%) en estos dos municipios aún pesan demasiado las actividades agropecuarias, en Xalostoc el 26% de la población ocupada se encuentra en este sector y en Tzompantepec el 21%. En 1995 con el 77% del territorio y el 37% de la población de Tzompantepec se crea el municipio de San José Teacalco, cuya población básicamente se concentra en la población principal (96.22%), predominan las actividades agropecuarias, donde la mitad de la población tiene su actividad principal.

Otra población que recibe influencia de esta área urbana e industrial es el municipio de Yauhquemecan, cuya cabecera, Santa María Yauhquemecan, se encuentra sobre la autopista Tlaxcala-Apizaco. En los noventas presenta un crecimiento acelerado muy por arriba de las tasas

de crecimiento promedio del estado, 5.67% de 90-95 y de 5% de 95-2000, siendo las más altas en este periodo para cualquier municipio de la región. Como otros municipios cercanos a áreas urbanas presenta un aumento importante de la población ocupada en los servicios (pasa de 46% en 1990 a 53.35% en el 2000) y una baja, también significativa de los ocupados en el sector primario (de 18.27% en 1990 a 9.89% en el 2000). Por último su población se encuentra relativamente dispersa en su territorio, ya que sólo el 36.24% vive en la población principal, mientras que el resto en otras 12 localidades.

Entre las dos ciudades más importantes, formado parte de la Zona Metropolitana de Tlaxcala se encuentra Contla de Juan Cuamatzi, otro de los municipios que tiene una gran cantidad de actividades industriales, en él se ubica el 13% de las actividades de la región, sólo un poco menos que Apizaco que tiene el 15.55% o que Tlaxcala (16%). En términos poblacionales este municipio reúne al 7.5% de la población de la región en sus 12 localidades, donde la más grande, Contla, participa con el 78%; desde la mitad de los noventas ha acelerado su crecimiento, ya que registra tasas superiores al promedio del estado. Es el municipio que tiene el mayor porcentaje de población ocupada en actividades industriales (61.37%) del estado.

Al norte de Contla y al sur de Apizaco se encuentran cuatro municipios que se ven muy influenciados por lo que sucede en las áreas urbanas con las cuales colindan. En el caso de Amaxcac de Guerrero y de Apetatitlán de Antonio Carvajal (forma parte de la ZMT) su estructura ocupacional es similar a la de Chiautempan, un sector agropecuario pequeño y que tiende a decrecer, actividades industriales que crecen a tasas moderadas y los servicios que en la última década se han convertido en sector más importante y dinámico, al aumentar prácticamente el doble de su tamaño. En Cuaxomulco y Santa Cruz Tlaxcala, también los servicios han presentado un importante aumento y son las actividades que predominan en la estructura ocupacional (40.7% y 44%), por arriba de las actividades industriales (28.83% y 39%), pero a diferencia de los anteriores aún cuentan con un importante porcentaje de población ocupada en actividades agropecuarias (30.47% y 17.01%). Otra diferencia con los municipios anteriores es que Cuaxomulco y Santa Cruz Tlaxcala tienen una población más dispersa, en su principal localidad habita el 55% y el 65% del total de su población respectivamente.

Al ser la región más dinámica presenta mejores condiciones para bajar los indicadores de marginalidad, de tal modo que 1980 solo cuatro municipios son considerados de alta marginalidad, Contla, Tocatlan, Tzompantepec y Xalostoc; los de baja se concentran en las áreas urbanas, Apizaco y Tlaxcala, mientras que el resto es de marginalidad media. Para el 2000 estos municipios son calificados como de muy baja marginalidad a los que se agregan Amaxcac de Guerrero, Apetatitlán de Antonio Carvajal, Chiautempan, Panotla y Totolac, casi todos parte de la ZMT. Al

resto de los municipios les corresponde una calificación de baja marginalidad, con excepción de los casos de Cuaxomulco, San José Teacalco y Tocatlán. Se confirma que los municipios mientras más urbanos menos marginales, como el caso de Contla y de otros que pasan a formar la Z.M.T.

Los cambios en la distribución y condiciones de vida de la población en el estado durante la década de los noventa están en relación con el crecimiento y consolidación de las áreas urbanas, en las que sobresalen la Zona Metropolitana de Tlaxcala, Apizaco, Huamantla, Calpulalpan y el conjunto de municipios conurbados de la Zona Metropolitana de Puebla. Sin embargo, estos no son “todos” los procesos que tienen lugar en un estado donde el 50% de los municipios la mayoría de las localidades es todavía rural, la mitad de ellos tiene un nivel bajo de acuerdo a los índices de marginación y hay condiciones para una mayor actuación de los gobiernos locales en la transformación de las condiciones de vida de la población. De acuerdo con algunos autores, la base de la actuación de los municipios, además del marco normativo, es la afluencia de recursos que posibiliten la elaboración de sus propias políticas, en el apartado siguiente analizaremos el comportamiento y la distribución de los recursos federales hacia los gobiernos locales, mismos en los últimos años han cobrado suma importancia.

4.4. Alternancia y nuevo orden político

En medio de los debates sobre los impactos de la alternancia de diferentes partidos en las estructuras de poder, la definición de los alcances de los modelos de descentralización y la descentralización de *facto* y la redistribución de los recursos entre los diferentes ordenes de gobierno hay un tema que comienza a cobrar relevancia: la generación de tareas de política social desde ámbitos específicos de gobierno, así como sus ventajas y desventajas. En este apartado nos interesa resaltar una de las condicionantes para la generación de política social desde los gobiernos municipales a fin de comenzar la selección de casos de estudio entre los municipios del estado de Tlaxcala.

No cabe duda que uno de los indicadores más significativos de los cambios ocurridos en la dinámica de los gobiernos locales ha sido la alternancia en el poder por parte de distintos partidos, lo que conlleva, por lo menos en teoría, no sólo a la sustitución del personal político y administrativo dentro del aparato de gobierno, sino, en última instancia, al ejercicio de nuevas formas de gobernar mediante la expresión de la pluralidad que existe dentro de la sociedad local y a la realización de mejores ejercicios de gobierno. Guillén (1996: 157-158) lo señala de esta forma: “los principales factores de cambio (transformaciones en la organización y operación de los Ayuntamientos) se encuentran vinculados a la lucha política, a los ciclos electorales y a sus efectos en el relevo de las autoridades municipales... En primera instancia, por el ciclo de gobierno y la

incorporación de nuevos actores cada vez; en segunda,... por su perfil electoral de gran competencia que impulsa a los partidos a ofrecer gobiernos de más calidad y cantidad en los servicios”; además de que señala que con la llegada de “la democracia se rompieron las bases de ocupación corporativa de la administración y de la representación política de los ayuntamientos, el resultado es... el establecimiento de un horizonte propio para la institución... (de la misma manera que) con la democracia los ciudadanos constituyen al gobierno municipal, determinando su contenido, también por primera vez puede definirse un gobierno local en sentido estricto dadas sus nuevas bases de representación social” (Guillén, 2001: 162).

Por su parte Ramírez Sáinz (1998: 29-30) destaca que “un sistema político democrático (como el que impulsa la alternancia en los gobiernos locales) presupone la creación de estructuras o marcos aptos o adecuados para hacer pública y ciudadana la política, es decir la recuperación de lo público; esto conlleva a la democratización de las instituciones políticas y sociales”; sin embargo, señala también, que no hay que perder de vista que la alternancia no significa en sí misma un avance hacia formas más democráticas de gobierno, más en un contexto donde aún prevalece una profunda cultura autoritaria en el ejercicio del poder con una correspondiente baja calidad de las instituciones de gobierno y en sus políticas.

Una parte significativa de la creciente importancia de los municipios como actores sociales y políticos tiene su origen no sólo en la alternancia, sino también en sus consecuencias, una de ellas la generación de políticas propias, aquí hacemos énfasis en el caso de la política social alternativa. Sin embargo, su formulación por parte de los gobiernos locales presupone la existencia o proceso de construcción de determinadas capacidades de gestión, que deben de encontrar correspondencia dentro de las sociedades locales. Esto es, la existencia de capacidad y responsabilidad de sus actores políticos, económicos y sociales de mantener el funcionamiento de dichas las políticas, puesto que finalmente serán ellos los principales involucrados e interesados en lograr los mejores resultados (Martínez y Ziccardi, 2000: 743). Pero cuando esta capacidad no existe o es baja es necesario que se fomente, tanto en los funcionarios municipales, como en los representantes de la comunidad y en la comunidad misma, a fin de facilitar un uso más efectivo del conjunto de sus recursos (Guerrero, 2000: 764). Por otra parte se resalta la existencia de organizaciones sociales, ya sean de tipo tradicional u organizaciones no gubernamentales (ONG's) que sirven de apoyo y en algunas ocasiones como principales impulsoras de una determinada política y que en muchas ocasiones tienden a suplantar el déficit de capacidad de la sociedad y del gobierno local (Martínez y Ziccardi, 2000: 746).

Un ejemplo de los primeros problemas a que se enfrentan los gobiernos locales al intentar diseñar una política social nueva, se encuentra la definición de los conceptos y el alcance de los

contenidos, así como el grado de participación de los actores sociales involucrados. Una política social mal definida, llevará a objetivos erróneos que sólo traerán desperdicio de recursos e ineficiencia. Similar resultado se tendrá si en el diseño no se toman en cuenta las prioridades de la población objetivo, en última instancia si se carece de su participación efectiva, corresponsable con la cual exprese sus propios intereses. “Hay, pues, una estrecha relación entre actores políticos e instituciones y la definición de la política social, y si dentro de los primeros existen condiciones que excluyen a la población objetivo, las probabilidades de una política social ‘correcta’ se reducen considerablemente” (Guillén, 2000: 747-748). Un elemento adicional que resulta importante en la definición de una política social local es su especificidad regional; esto es, dado que los actores demandantes y oferentes de la política social se encuentran e interactúan sobre una base territorial específica, es necesario e imprescindible tomar en cuenta esta referencia a la hora de diseñar las herramientas normativas y organizativas a fin de concretizar dicha política (Guillén, 2000: 739-740).

La complejidad de las problemáticas sociales que enfrentan los gobiernos locales hace necesario que dentro del diseño de las políticas, además de la estrecha relación entre el conjunto de actores locales, este presente la participación de los gobiernos estatales y federal en un esfuerzo de coordinación entre los distintos ordenes de gobierno (Guerrero, 2000: 763). En este sentido Martínez Uriarte (2000: 782) señala que este proceso, así como la descentralización, se encuentran relacionados con la alternancia pues “en un contexto más plural (los órdenes de gobierno) federal y local han abierto las puertas para encontrar nuevos arreglos y formas de organización para cumplir con las funciones públicas”. De lo que resulta que uno de los factores relevantes que inciden en el surgimiento de nuevas formas de gobernar sea la alternancia, que en principio favorece un cambio en el personal político responsable en los gobiernos locales; por lo que se comenzará el análisis de la alternancia en los municipios de Tlaxcala.

4.4.1. Competencia electoral y alternancia.

La alternancia de distintos partidos políticos en los gobiernos, municipales primero, estatales después y federal desde hace pocos años, como hemos mencionado el capítulo 1, es un indicador significativo de los cambios que están ocurriendo, primero en la sociedad y posteriormente en la forma de llevar a cabo las acciones de gobierno. “Las elecciones son el momento en que entra en tensión en sistema político, se expresan las fuerzas sociales y salen a relucir las estructuras políticas del sistema” (Gómez Tagle, 2000: 19). A esto hay que agregarle las reivindicaciones de estados y municipios en cuanto a la distribución de competencias y recursos con la Federación. Una parte sustancial de este proceso es la revalorización de las acciones de los gobiernos locales frente a las realizadas por los Estados y la Federación. Ante relativo

ensanchamiento del escenario de actuación de la autoridad local se buscan nuevas formas de brindar repuestas a partir de los reajustes que genera la alternancia.

Al analizar los resultados electorales para los municipios del estado de Tlaxcala lo que buscamos es ubicar a los municipios donde ha tenido lugar la alternancia en la década de los noventas, si esta se ha mantenido y cuál es el grado de competitividad electoral en los municipios. Nos interesan sobre todo porque "...los resultados de las elecciones son consecuencia de las estructuras de poder existentes, de la cultura, de las organizaciones sociales, de los partidos, del marco legal y de las instituciones electorales existentes, de tal suerte que es a través de las elecciones que se dirime gran parte de la lucha política para dar continuidad o para transformar el sistema" (Gómez Tagle, 2000: 19).

Como hemos visto en el capítulo 2, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ha tenido desde su fundación una gran hegemonía en el estado, tal que, hasta 1988 sus candidatos a la Presidencia de la República, senadores y diputados federales nunca habían perdido una sola elección (Ramírez Rancaño, 1994: 205). Desde el inicio de los noventas comienzan a expresarse cambios en la sociedad tlaxcalteca producto del proceso de industrialización que comenzó en los setentas: la diversificación socioeconómica que tiene su base en la urbanización y el aumento de la participación del sector terciario como lugar de ocupación de la creciente población económicamente activa y la diversificación sociopolítica con su mayor efecto en la alternancia de los gobiernos locales y en 1988 en el gobierno estatal.

A diferencia de la industrialización que en el país que tuvo como su base los grandes mercados de las ciudades, proceso que se refuerza hasta la constitución de grandes metrópolis, en el estado Tlaxcala el tardío proceso de ..."industrialización... parece haber impactado la urbanización de una manera peculiar, (pues) dio lugar a una versión de 'nueva ruralidad'. Viajando por algunas regiones de Tlaxcala, no es claro cuando acaba la ciudad y cuando empieza el campo. Hay una continuidad en el paisaje, semiurbano o semirural si se quiere. La industrialización, que transformó la estructura económica de la entidad en pocas décadas, aparentemente no tuvo igual impacto en la urbanización, dado que no creó grandes ciudades. Lo que parece que sucedió fue el inicio de esta 'nueva ruralidad', la implantación de una economía basada cada vez más en los sectores manufactureros y de servicios sobre la tradicional estructura de los pueblos tlaxcaltecas" (Reynoso, 1997: 172). Por lo que respecta al comportamiento electoral podemos decir que la urbanización facilita el pluralismo político porque los votantes de las zonas urbanas cambian su preferencia por los partidos según las corrientes de opinión generadas en los medios masivos de comunicación o a partir de situaciones coyunturales. Pacheco (1997, 320) señala que el acelerado proceso de "urbanización ha erosionado y subvertido las redes de relaciones político-sociales

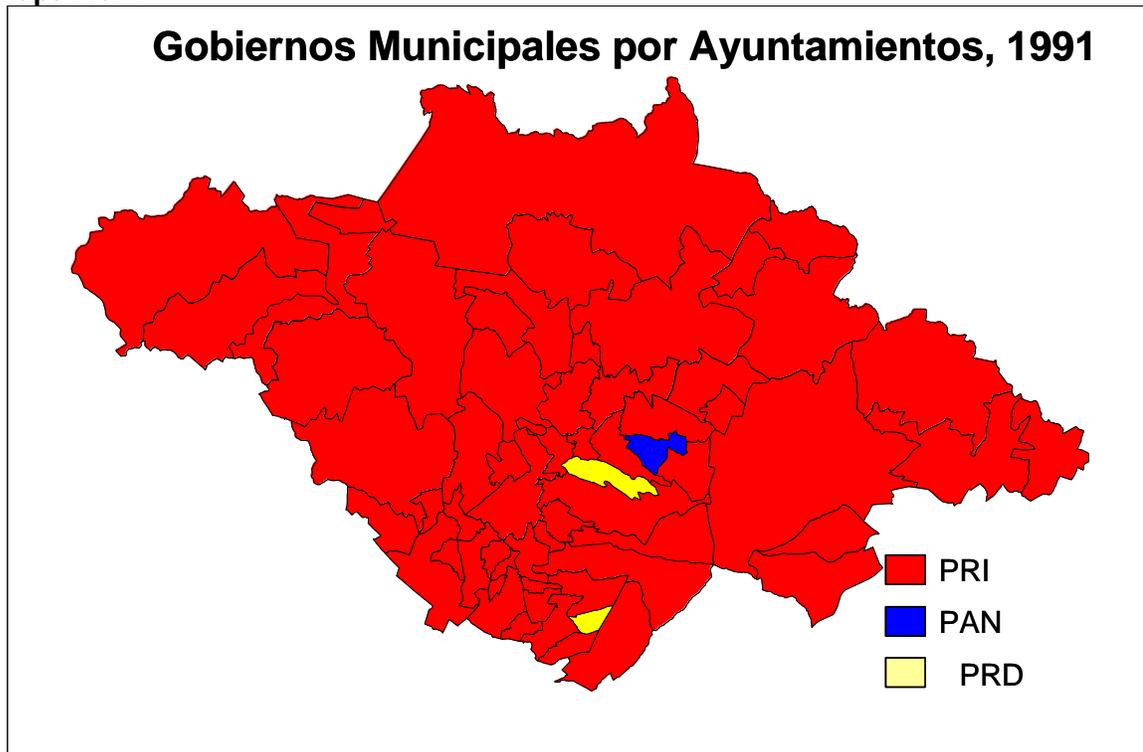
sobre las cuales se había conformado el proceso específico de articulación del electorado que dio sustento al sistema de partido hegemónico prevaleciente hasta la década pasada”; en este mismo sentido Reynoso (1997, 256) menciona que “...el control electoral en las ciudades, sobre todo en las grandes, suele ser más complicado, y en ocasiones altamente improbable o hasta imposible. Los urbanitas, los habitantes de las grandes urbes, generalmente tienen más opciones económicas y políticas; el anonimato, y el correspondiente secreto del voto, es mucho más probable; están sometidos a numerosas fuentes de información, formales (medios masivos) e informales (conversaciones cotidianas) que le permiten una visión plural de la política”.

Las características de la “nueva ruralidad” en el estado de Tlaxcala hacen referencia al mantenimiento de una estructura espacial basada en pequeñas comunidades bastante bien comunicadas entre sí y que además mantienen contacto cotidiano no sólo con las ciudades más importantes del estado, Tlaxcala, Santa Ana, Apizaco, Huamantla Calpulalpan, etcétera, sino también con las grandes zonas metropolitanas de la región centro del país, Ciudad de México y Puebla. Adicionalmente estas pequeñas comunidades han luchado por conservar sus tradiciones, su identidad y una dinámica cultural propia. Gran parte de estas comunidades eligen fuera del sistema de partidos una representación política en los Ayuntamientos que dan al estado de Tlaxcala otra de sus particularidades, la Presidencia de Comunidad o como algunos autores lo llaman el “cuarto orden de gobierno”.

Los resultados de la elección de Ayuntamientos en 1991 se muestran en el siguiente mapa (4), donde es posible observar que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) mantiene un total dominio de los gobiernos locales, de tal modo que solo 3 de 44 municipios fueron gobernados por partidos de oposición, Mazatecochco de José María Morelos y Contla, por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) al sur del estado y Coaxomulco, municipios rural, por el Partido Acción Nacional en el centro. Con estos resultados no podemos más que estar de acuerdo con Ramírez Rancaño (1992) en el sentido de que la entidad guarda una particular fidelidad al PRI y su sistema, lo que lo convierte en uno de sus bastiones. El porcentaje total de votos obtenidos por el PRI en el estado es 70.40%, mientras que su más cercano competidor fue el PRD con el 11.80% y el PAN que obtiene el 5.38%, la diferencia entre el primer y segundo lugar es enorme, tal que hacen pensar en la reflexión de Sirvent y López (2001: 12) sobre “el hecho de que el voto se concentrará alrededor de un solo partido, se sumaba la poca confiabilidad en las cifras para explicar las preferencias electorales, puesto que la falta de competencia y opciones, así como el control de los órganos electorales por parte de un partido y del Gobierno permitían manipulaciones que nada tenían que ver con el voto libre y ciudadano”. Además, sobresalen los resultados de las elecciones en 11 municipios donde el PRI obtiene más del 85% del total de votos, mientras que los partidos de oposición menos del 5% en promedio. La interpretación de estos resultados es la

existencia de un control total de las estructuras políticas por parte del sistema de partido hegemónico o como Segovia (1996: 114) ha señalado "...elecciones superiores al 90% carecen de significado electoral y hablan de un fenómeno de control político. Se trata de elecciones 'controladas' entre votantes de carecen de independencia política y autonomía económica".

Mapa No. 4



Fuente: Elaboración propia.

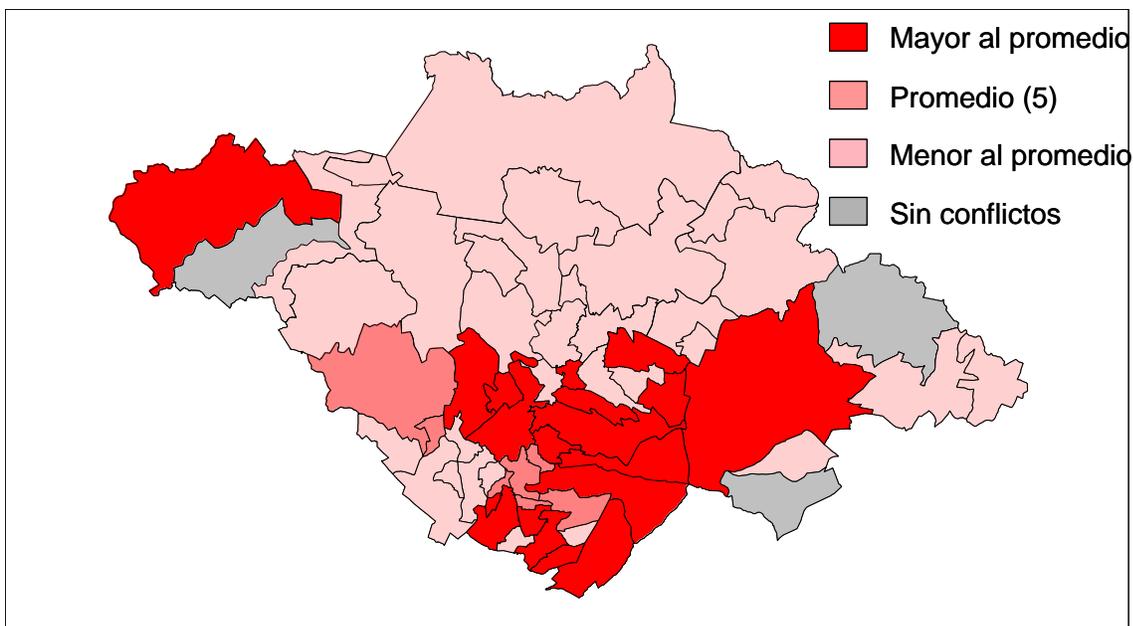
Sin embargo, lo anterior no quiere decir que la sociedad tlaxcalteca careciera de demandas o de la existencia de conflictos políticos en los municipios, sino que, más bien nos plantea la existencia y funcionamiento de otro tipo de mecanismos de solución. Así Valdivieso (2001: 177) menciona que en esta época "llama la atención que las pugnas por la candidatura del PRI a la presidencia municipal sean mucho mayores que los conflictos poselectorales". Por otro lado Martínez Luna (1996) en un trabajo donde analiza la ocurrencia de conflictos en los municipios de 1968 a 1997 indica que "... los años de ascenso de las luchas municipales son 1968, 1972, 1974, 1982, 1986 y 1987, parecen ser años que coinciden con elecciones a nivel municipal o para gobernador". Asimismo menciona que es a partir de 1981 en que hay un incremento en el número de conflictos⁸ registrados en la entidad, con el 41.2% del total del periodo de estudio. De 100

⁸ Martínez Luna clasifica los conflictos como municipales e intramunicipales; sobre los primeros dice que se manifiestan "con la ruptura de negociación y diálogo entre los ciudadanos y el ayuntamiento en torno a reivindicaciones que afectan las condiciones de vida de la comunidad: suministro y mantenimiento de servicios elementales, administración de las finanzas municipales, impartición de justicia elección y gestión del ayuntamiento", mientras que el intramunicipal "se expresa en la confrontación de las diferentes jerarquías de

conflictos ocurridos desde esta fecha 83 corresponden a conflictos municipales y 27 a intermunicipales, los cuales pueden "...crecer indistintamente a partir de los procesos políticos que llevan a la selección de hombres que habrán de ocupar puestos o dirigir procesos, como... selección de candidatos a cualquier puesto de elección popular, campañas políticas y sobre todo, cuando al interior del Ayuntamiento las diferencias entre los funcionarios del PRI impiden negociar el reparto de las prebendas que generan el detentar un Ayuntamiento".

Mapa No. 5

Grado de Conflictos por Municipio, 1968-1987



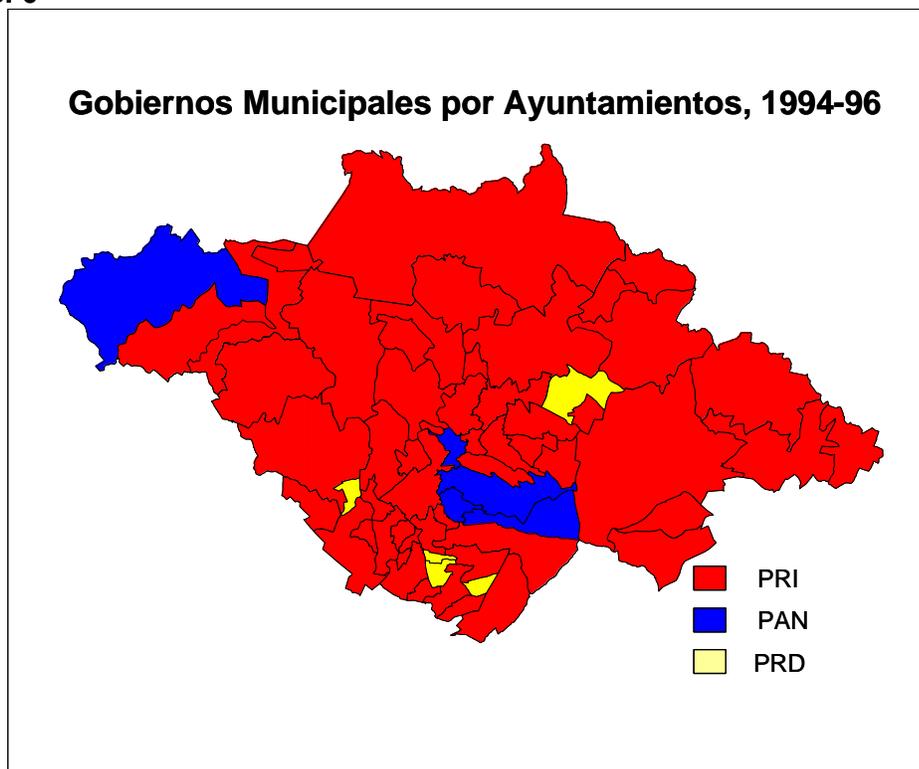
Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado en una de sus conclusiones Martínez Luna (1996) relaciona la mayor incidencia de conflictos con el grado de concentración urbano-industrial. De modo que los municipios que en esta época presentan la influencia de las recién creadas áreas industriales y de las ciudades serán las zonas donde se generen mayores conflictos, como es el caso del sur del estado (ver mapa anterior); suponiendo que los procesos de urbanización e industrialización alteran las tradicionales relaciones socio-políticas que prevalecen en los municipios resulta que donde hay menos conflictos corresponden a municipios que cuentan con un mayor porcentaje de población rural.

los funcionarios del municipio, los cuales representan intereses de los diferentes agrupamientos sociales y políticos de la localidad y del municipio".

Los resultados que muestra el siguiente mapa (6) son producto de dos momentos, la elección de Ayuntamientos de 1994 y la extraordinaria de 1996 para los 16 nuevos Ayuntamientos creados ese mismo año. En ambas fechas el dominio electoral del PRI sigue siendo evidente, aunque ahora los municipios donde gobierna la oposición aumentaron a 10, poco más del triple que en la elección pasada. Los 5 municipios que gobierna el PAN se encuentran en las zonas urbanas del estado, se distinguen los casos de Calpulalpan, la sexta ciudad del estado, al oriente y Chiautempan en 1994 y los municipios en que se dividió en 1996 (La Magdalena Tlatelulco y San Francisco Tetlanohcan) conurbados a la capital del estado. Por lo que respecta al PRD, en estas elecciones conquista 5 Ayuntamientos donde destacan un conjunto de municipios de la parte sur del estado, que incluye a tres de nueva creación, Santa Ana Nopalucan, Santa Cruz Quilella y Santa Catarina Ayometla.

Mapa No. 6



Fuente: Elaboración propia.

La conquista de gobiernos locales principalmente en las áreas urbanas por partidos distintos al PRI es un proceso que continua hasta el día de hoy y se encuentra básicamente sustentado en que "...el control electoral en las ciudades (y las áreas urbanas), sobre todo en las grandes, suele ser más complicado, y en ocasiones altamente improbable o hasta imposible". (Reynoso, 1997: 256). Los resultados anteriores muestran que la lucha por el poder en los municipios de Tlaxcala no son la excepción a estos procesos, al mismo tiempo, la existencia de fallas a la hora de encausar los conflictos y las demandas de la población, especialmente la que no vive en la

cabecera municipal, es decir la de las comunidades. Hemos mencionado repetidamente la fuerte tradición comunitaria del estado de Tlaxcala que políticamente se traslada a la lucha por la Presidencia Municipal por parte de las localidades y por consiguiente al control de las anteriores “agencias municipales”, en este sentido Valdivieso (2001: 179) señala que “uno de los aspectos fundamentales de la lucha por los espacios políticos... descansa en la búsqueda de la ocupación de la estructura político-administrativa (control de recursos y ejercicio gubernamental) por parte de los habitantes de una localidad en relación con otra que tiene estatuto de cabecera municipal”. En el fondo la lucha es por el reparto de los recursos entre las localidades al interior del municipio y por las contradicciones en la formación de los mismos, en muchos casos dejaron de lado factores históricos y culturales por lo que terminaron formando parte de algún municipio con el que en realidad tenían poca o nula relación; estas localidades acuerdan que las autoridades municipales no las representan y estas no las reconocen siendo esto una fuente constante de conflicto (Valdivieso, 2001).

Con este escenario en 1995 se plantea la reforma municipal que crea 16 nuevos municipios y las Presidencias de Comunidad como una forma de elección de representantes de la comunidad donde no sólo intervienen los partidos, sino que puede haber candidaturas ciudadanas. Esta reorganización política del Estado (Olmedo, 1999) si bien le da cause a gran parte de los conflictos genera otros, entre ellos la solicitud de creación de nuevos municipios, que hasta 2001 suman 14.

El promedio de votación para el PRI en esta elección es de 56.74%, mientras que para el PRD es de 19.06%, para el PAN de 11.22% y para el Partido del Trabajo (PT) de 3.65%, mientras que para el resto (seis partidos) de poco más de 1% o menos. De acuerdo con estos resultados es importante la caída en la votación obtenida por el PRI, 13 puntos porcentuales, mismos que son los ganados por los partidos de oposición, principalmente el PAN y el PRD al tiempo que comienzan a surgir otros competidores; no obstante, con lo mostrado en el mapa anterior (6) si bien ambos partidos comienzan a ganar espacios en los gobiernos locales su presencia es aún marginal. Sobre estos resultados Reynoso (1997: 267) señala que “...no deja de ser interesante la lejanía de un fantasma que recorrió las elecciones mexicanas en los años ochenta y principios de los noventa: el bipartidismo. En las elecciones analizadas hay tres partidos de oposición (al que gobierna el estado) con porcentajes de dos dígitos. Los tres obtienen por lo menos un triunfo. Ni partido hegemónico, no bipartidismo: los resultados de 96 muestran, más bien un multipartidismo limitado con un partido dominante”.

Pero estos resultados pueden estar ocultando procesos de reacomodo al interior de las estructuras políticas de los municipios, sobre todo si atendemos que los resultados finales no muestran el nivel de competencia entre los diferentes partidos en un municipio. A fin de tener una

mayor claridad sobre la intensidad de la competencia generamos un Índice de Competitividad que es el cociente de la votación alcanzada por el primer y el segundo lugar, va de 0 a 1, donde 0 representa nula competitividad y 1 a la más alta competitividad, o empate perfecto entre los contendientes, dividimos el índice en cinco categorías de la siguiente forma:

Cuadro No. 11

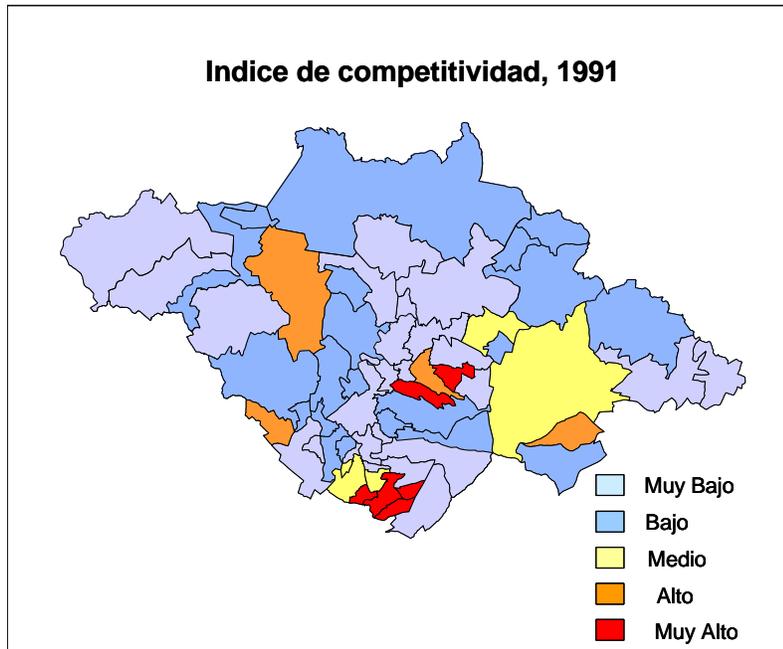
Grado de competitividad en las elecciones municipales

Grado	Competitividad
1 a 0.8	Muy alta
0.6 a 0.79	Alta
0.4 a 0.59	Media
0.2 a 0.39	Baja
0 a 0.19	Muy baja

Fuente: Elaboración propia con base en (Rionda:2000).

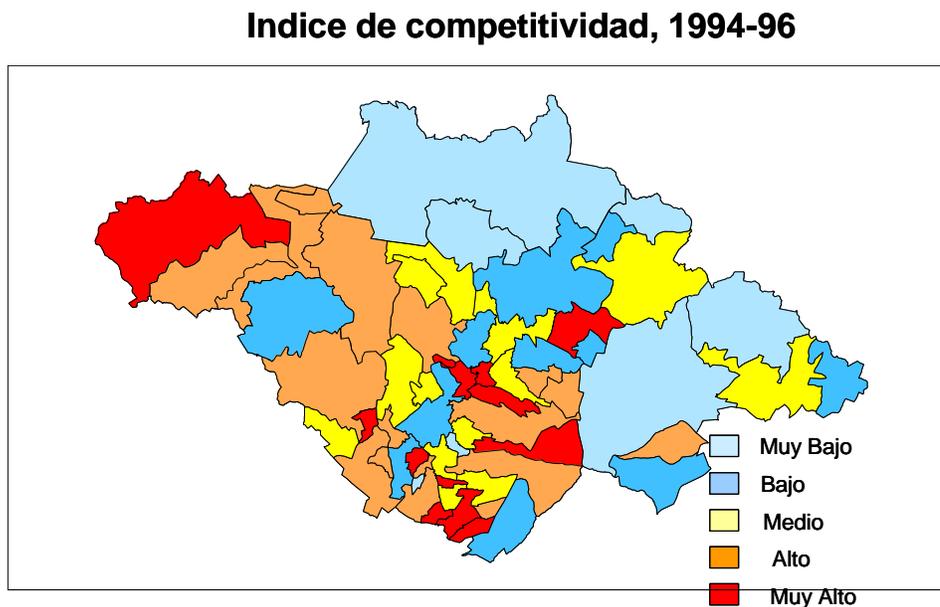
El índice de competitividad para los resultados de la elección de ayuntamientos de 1991 se muestra en el mapa siete. Donde se aprecia claramente un predominio de la baja y muy baja competitividad electoral en la mayoría de los municipios: se distingue un conjunto de municipios en el sur del estado donde la competitividad va de media a muy alta y algunos otros a lo largo del estado que no presentan una característica espacial, suponemos que la competencia real en este caso ya tuvo lugar y fue para elegir al candidato del PRI. El mapa siguiente (8) exhibe el índice de competitividad para los resultados de la elección de 1994-96 señala una situación muy diferente a la de la elección anterior, nuevamente tenemos el estado dividido en dos grupos los de baja y muy baja competitividad (18 municipios) al nororiente y los de alta y muy alta (28 municipios) que son ahora los mayoritarios y se concentran al sur-poniente del estado. Dos elementos marcan una diferencia entre un conjunto de municipios y el otro, primero, en el caso de los municipios donde las elecciones son más competidas le corresponde un mayor porcentaje de población urbana que rural a diferencia del conjunto donde las elecciones son menos competidas donde la población rural es mayoritaria, segundo, el conjunto de municipios del sur-poniente se encuentra en las áreas de influencia de las grandes ciudades de la región centro del país, los municipios del sur Puebla y los del poniente la Ciudad de México por Texcoco.

Mapa No. 7



Fuente: Elaboración propia.

Mapa No. 8



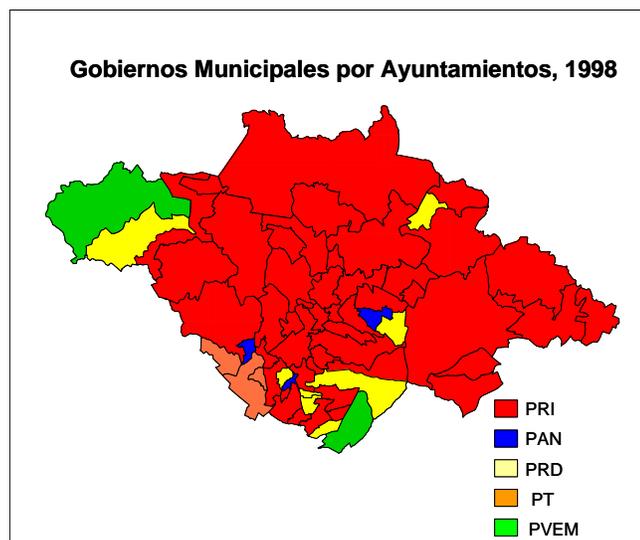
Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con los resultados de la elección de 1998 (mapa nueve), es más competitiva con respecto a las dos analizadas anteriormente, no hay que olvidar que en estas elecciones el PRI perdería la gubernatura del estado; por un lado que deja de ser un proceso dominado por tres partidos que se reparten los triunfos y, por otro, el incremento en el número de Ayuntamientos ganados por la oposición que llegan a 16, 8 para el PRD, 3 para el PAN, 3 para el PT y dos para el Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Llamamos la atención los resultados del PAN que es

derrotado en todos los Ayuntamientos que gobernaba, mientras que mantiene en un municipio rural, antiguo bastión, Coaxomulco y en dos municipios de reciente creación con mayor porcentaje de población urbana, Santa Ana Nopalucan antes gobernado por el PRD y San Juan Huactzinco. En este sentido de los ocho Ayuntamientos que gana el PRD, sólo repite en dos Santa Cruz Quileta y Santa Catarina Ayometla, mientras que el resto los gana por vez primera. El caso del PT es singular porque obtiene triunfos en un conjunto de municipios (Tepetitla de Lardizabal, Nativitas y Santa Apolonia Teacalco), que si bien su población es mayoritariamente rural, comparten su cercanía con el Parque Industrial Ixtacuxtla en Tepetitla. Por último los triunfos del PVEM destacan no sólo porque son los primeros de esta partido en el estado, sino porque tienen lugar en dos áreas urbanas muy dinámicas, al poniente, Calpulalpan donde no repite el partido anterior y tampoco retorna el PRI, y en el sur y prácticamente conurbado con Puebla, San Pablo del Monte.

El PRI sigue siendo el partido que mantiene el mayor porcentaje de votación en el estado con el 44.86%, pero continua con una tendencia descendente de acuerdo a su comportamiento histórico, doce puntos porcentuales menos que la elección anterior. Le sigue el PRD con el 25.19% de la votación total, es el segundo partido que más avanza con respecto a las elecciones pasadas, captando la mitad de la votación que pierde el PRI. Con respecto al PAN en esta elección alcanza el 10.74% del total de votos, con lo prácticamente se estanca en su evolución, puesto que el porcentaje logrado es ligeramente menor que al obtuvo en la elección anterior. Sin lugar a dudas los dos partidos ganadores en esta elección son el PT que obtuvo el 10.1% de la votación, poco más de seis puntos porcentuales adicionales con respecto a la elección anterior y el PVEM que de prácticamente no existir (en la elección pasada obtuvo el 0.43% del total de votos) alcanza el 4.97% y el triunfo en dos importantes municipios.

Mapa No. 9

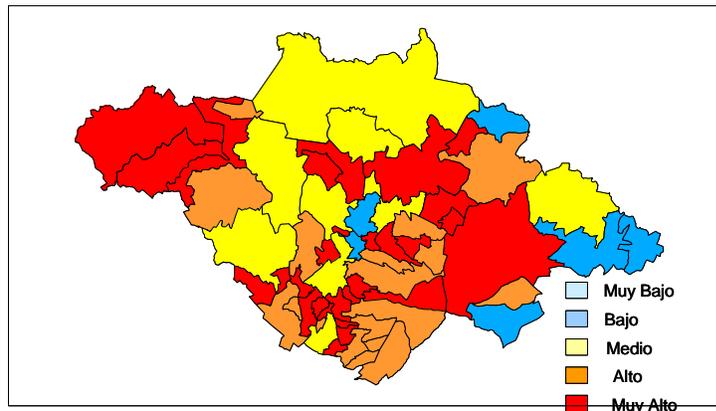


Fuente: Elaboración propia.

Si bien el triunfo de los partidos de oposición en las elecciones para Ayuntamientos fue una minoría del total, las condiciones de la competencia en los municipios fueron muy diferentes. Como podemos observar en el mapa siguiente, diez, en solo 6 de los 60 municipios presentan una baja competitividad, no habiendo municipios donde la competitividad es muy baja, es decir ya en ningún municipio el PRI obtiene más del 80% de la votación total. Los municipios donde hay una competitividad media son nueve, salvo tres de ellos que son mayoritariamente urbanos, Tlaxcala, Apizaco y Zacatelco, el resto son municipios rurales; en el resto, es decir en 45 municipios la competitividad electoral es alta y muy alta, con una especial concentración en el sur y en el poniente del estado. Estos resultados muestran un panorama muy distinto al reseñado por Ramírez Rancaño (1992) sobre la fidelidad especial de los ciudadanos tlaxcaltecos al sistema dominado por el PRI, ya que revelan que hay una competencia real por el poder local, lo que debe de incentivar la realización de mejores gestiones de gobierno.

Mapa No. 10

Indice de competitividad, 1998

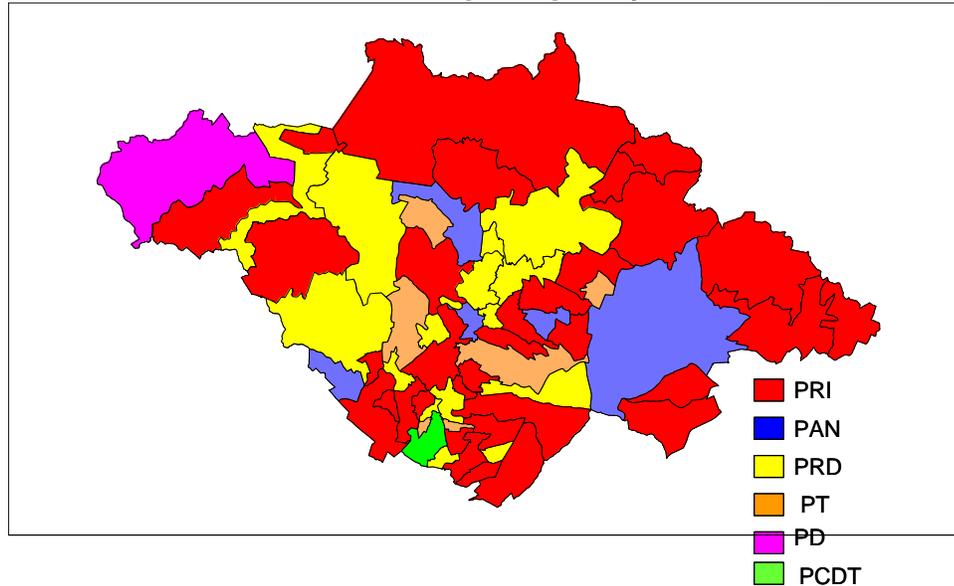


Fuente: Elaboración propia.

Los resultados de las elecciones para Ayuntamientos de 2001, más que las de 1988 donde el PRI pierde la gubernatura, nos llevan a considerarlas como elecciones críticas para este orden de gobierno en el sentido que señala Burnham “...una elección crítica... marca un punto de rompimiento respecto a la era electoral anterior, y que desemboca en un cambio profundo de las formas de organización política y de representación de intereses que predominan en una sociedad” (citado en Sirvent y López, 2001: 16). Por lo que respecta a la era electoral aquí manejaremos lo establecido por Shafer “una era electoral se caracteriza por un orden electoral específico, manteniendo una estructura electoral diferenciada y determinada por un arreglo institucional que genera, e incluso institucionaliza patrones de comportamiento electoral, y por ende produce tendencias similares a lo largo de varias elecciones” (citado en Sirvent y López, 2001 20). En el siguiente análisis trataremos de probar que se ha pasado a una nueva era electoral en los comicios para Ayuntamientos en Tlaxcala.

Mapa No. 11

Gobiernos Municipales por Ayuntamientos, 2002



Fuente: Elaboración propia.

En los resultados de la siguiente elección (2001) que se muestran en el mapa anterior, once, es fácilmente de observar que a diferencia de las elecciones anteriores, no hay ya un claro dominio del PRI en lo que respecta al número de Ayuntamientos ganados. Si bien este partido obtiene el triunfo en la mayoría, 33 por 27 de la oposición, estos no son ya los más importantes, salvo Tlaxcala y algunos municipios del sur como San Pablo del Monte, ha perdido todos los municipios donde se asientan los centros urbanos importantes del estado, Santa Ana Chiautempan, Apizaco, Huamantla, Calpulalpan, Zacatleco, etc. Sus triunfos tienen lugar mayoritariamente en las zonas rurales que ha controlado desde hace muchos años, principalmente del norte y oriente del estado y en menor medida en el centro y el poniente.

Por otro lado el PRD se consolida como la segunda fuerza política del estado al alcanzar el triunfo en 14 municipios; su distribución es particularmente especial, ya que muestran tres zonas más o menos bien definidas; la primera, que es uno de sus triunfos más importantes, tiene como centro el municipio de Apizaco, la segunda ciudad del estado, y los municipios que la rodean, Yauhquemecan y Tetla. La segunda corresponde a al conjunto de municipios del sur del estado donde triunfa en 6: San Damián Texoloc, Tepeyanco, San Juan Huactzinco, San Francisco Tetlanohcan, Xicotzingo y Mazatecochco de José María Morelos, lo particular de estos triunfos es que no repite en ningún Ayuntamiento gobernado durante el periodo anterior, salvo Mazatecochco de José María Morelos, todos estos municipios tienen un gobierno perredista por vez primera. La tercer zona donde se concentran los triunfos de este partido corresponde al poniente del estado en una zona predominantemente rural comprendida por los municipios de Sanctorum, Hueyotlipan e

Ixtacuixtla, que por otro lado junto con Yauhquemecan, Tetla y otros, pertenecientes a los demás partidos, nos ponen frente al hecho de que la oposición comienzan a ganar en las zonas rurales del estado, antes reservada exclusivamente para el PRI, en una suerte de reserva de votos como se puede ver en los mapas anteriores. Un triunfo significativo tiene lugar en pleno centro de la Zona Metropolitana de Tlaxcala (ZMT), en el municipio conurbado de Totolac.

En esta elección el PAN también obtiene triunfos importantes, tal vez el más relevante sea el municipio de Huamantla, tercera ciudad del estado y donde se encuentran las actividades industriales más dinámicas, al mismo tiempo que su población es en un buen porcentaje rural y de una intensa vida comunitaria, ya que es el municipio donde hay más Presidencias de Comunidad con 31. Otros triunfos importantes son Coaxomulco, bastión panista desde hace varios años; Tepetitla de Lardizabal donde gobernaba el PT y que colinda con San Martín Texmelucan, Puebla, donde varias veces ha ganado la Presidencia Municipal; Apetatitlán de Antonio Carvajal, conurbado con la ciudad de Tlaxcala y Muñoz de Domingo Arenas al norte del estado y parte de la zona rural.

De forma similar que el PRD, el PT pierde en los municipios donde gobernaba pero gana en otros incrementando su número que pasa de 3 a 6. A diferencia que en la elección anterior se diversifican las características de los municipios donde obtiene triunfos, lo mismo en áreas urbanas, como es el caso de los municipios de Panotla y Chuiatempán parte de la ZMT, que en municipios con la mayor parte de la población rural como San Lucas Tecopilco y Tocatlán en el norte y Santa Cruz Quileta y San Lorenzo Axocomanitla en el sur del estado. Por último en esta elección se presentan triunfos de alternativas locales a los partidos políticos tradiciones de presencia nacional, los más notables son el del Partido Demócrata (PD) en Calpulalpan, el más importante al poniente del estado y por otro lado, en el sur por primera vez en la historia del estado y en comicios extraordinarios en 2002 una coalición de tres partidos, Alianza Social, Centro Democrático de Tlaxcala y Justicia Social⁹, que se aglutinan en la Alianza por Zacatelco y gana el Ayuntamiento, uno de los principales centros urbanos sobre la carretera Puebla-Tlaxcala.

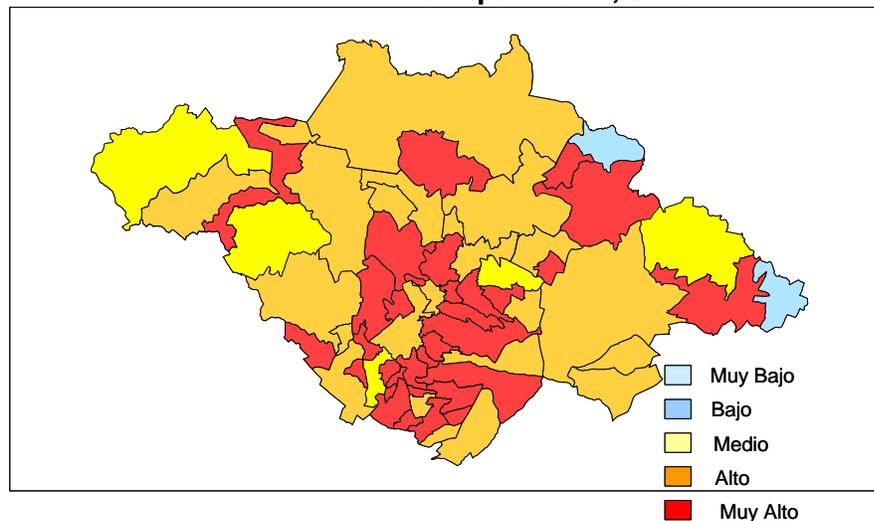
De acuerdo con los resultados totales de la elección el PRI se mantiene como el partido dominante con el 30.06% del total de votos, pero mantiene la tendencia decreciente de las últimas elecciones, en esta ocasión esta a casi 15 puntos menos que los resultados obtenidos en la elección pasada y es poco más que la mitad de la elección de 1994. Contrariamente, el PRD es consolidado como la segunda fuerza política en el estado al alcanzar el 26.05% de la votación total,

⁹ Las elecciones de noviembre de 2001 donde gana el Ayuntamiento el Partido Alianza Social, fueron impugnadas por los partidos PT, PAN, PRI y PRD y anuladas el 20 de diciembre de 2001, por haber realizado "propaganda a través de agrupaciones o instituciones religiosas". La Alianza por Zacatelco asumió la plataforma política del Partido Alianza Social.

menos de un punto porcentual que en la elección anterior. En esta ocasión es el PAN el partido que más avanza, pues alcanza el 16.38% de la votación total, 6 puntos arriba de los resultados alcanzados en la elección pasada, lo que lo coloca como la tercera fuerza política del estado. El PT se mantiene en cuarto lugar prácticamente con un porcentaje igual de votación que en la elección anterior, 10.33% y finalmente los partidos pequeños, el PVEM, 3.44, el Partido Convergencia por la Democracia (CD), 3.15%, el Partido de Centro Democrático del Tlaxcala (PCDT), 2.54 y otros cuatro partidos con menos del 2% de votación total cada uno.

Mapa No. 12

Índice de competitividad, 2001



Fuente: Elaboración propia.

Por lo que respecta a la competitividad, como muestra el mapa doce, dejan de existir las elecciones municipales con baja o muy baja competitividad en el estado, salvo los casos de Emiliano Zapata y el Carmen Tequexquitla. Incluso las elecciones con un nivel medio de competitividad tampoco son frecuentes en esta ocasión, de acuerdo con los resultados solo 5 municipios pueden ser calificados dentro de esta categoría, su distribución por todo el estado tampoco señala la existencia de una zona específica donde se está dando este fenómeno, aunque todos los municipios tienen como característica común ser rurales. Inclusive las elecciones altamente competitivas sólo tienen lugar en 21 municipios, la mayor parte de los cuales son rurales, aunque también las hay en municipios correspondientes a las zonas urbanas donde sobresalen Tlaxcala, Apizaco, Huamantla y San Pablo del Monte. De esta forma las elecciones altamente competidas se han vuelto lo común en lo que corresponde a la elección de Ayuntamientos, pues de 60, 32 muestran esta peculiaridad; si bien hay una ligera concentración de estas en las zonas urbanas del centro y sur del estado las otras regiones también tienen por lo menos un municipio donde la competencia fue intensa.

Es con estos resultados que podemos decir que con respecto a las elecciones para Ayuntamientos el estado de Tlaxcala se encuentra en una nueva era electoral completamente diferente de la que tuvo lugar durante segunda mitad del siglo pasado cuando había un dominio completo y total del PRI y las victorias de otros partidos eran hechos ocasionales e inusitados (ver Ramírez Rancaño, 1992 y 1994). Esta nueva era electoral es producto de un realineamiento electoral que ha tenido lugar al cabo de varias elecciones tal como hemos visto a lo largo del capítulo. Entendemos el realineamiento electoral como el proceso político que “implica necesariamente una modificación de las preferencias electorales de los votantes, así como una reconstrucción de los grupos de apoyo que están detrás de los partidos, incluyendo grandes y pequeños intereses” (Sirvent y López, 2001: 17), siendo la elección crítica el punto álgido de dicho realineamiento.

Señalamos que en el caso de los Ayuntamientos las elecciones críticas serían las de 2001 y no las 1998, como lo considera Xelhuanzi (2001) porque los cambios en la primera serían mucho más profundos y de mayor impacto en las relaciones de poder en el estado y en las comunidades; específicamente en los municipios estaríamos frente a una apertura a la pluralidad de las sociedades locales con amplias posibilidades de ejercer nuevos estilos de gobierno, así como generar un nuevo conjunto de políticas. Si bien los municipios más urbanizados tienen ventajas¹⁰, de ninguna manera descartamos que estos cambios puedan tener lugar también en algunos de los municipios rurales del estado.

El rompimiento con el pasado y la generación de un nuevo arreglo institucional que distribuya el poder entre las diferentes fuerzas políticas que actúan en los municipios del estado a partir de estas elecciones tiene varias evidencias; primera, si bien siempre ha habido en las elecciones anteriores, aunque sean mínimos, triunfos de la oposición, el PRI era siempre un protagonista en todos los municipios, es la primera vez que en algunos procesos electorales es desplazado a la tercera posición, tal son los casos de 11 municipios (Calpulalpan, Muñoz de Domingo Arenas, Huamantla, Hueyotlipan, Tepetitla de Lardizabal, Tocatlán, Xicohtzingo, Zacatelco, San Juan Huactzinco, San Lucas Tecopilco y Santa Cruz Quilehla). La diversidad de estos municipios no solo corresponde a su ubicación geográfica, ya que hay municipios de todas las regiones del estado,

¹⁰ Guillén (2001: 160) nos dice que “los ejemplos más destacados sobre la evolución de los ayuntamientos se localizan en los municipios urbanos de grandes dimensiones; y lo que ha soportado materialmente su desarrollo son los ingresos propios, siendo el impuesto predial el más importante”. En este mismo sentido para Ziccardi (1995), “en el universo municipal del país, las ciudades tienen ventajas comparativas frente a las localidades rurales, al disponer, entre otras cosas, de infraestructura técnica y profesional, así como niveles suficientes de empleo e ingreso de sus habitantes, lo que permite a las administraciones locales incrementar los impuestos y el pago de servicios”. Para Cabrero (1998) son también los municipios urbanos donde hay una mayor capacidad emprendedora (innovadora), en función de que tienen una estructura financiera menos dependiente de la transferencia de recursos federales, lo que amplía sus márgenes de acción y les permite experimentar proyectos e intentar nuevas estrategias.

sino que también hay municipios con centros urbanos de importancia y al mismo tiempo municipios con la mayor parte de su población rural.

Lo que nos lleva a una segunda cuestión, el incremento de la competitividad en los últimos procesos electorales, pero sobre todo en el último ha sido tal que ya no es posible hablar de una región o de un conjunto particular de municipios, como los rurales, que puedan ser calificados como reserva de votos para algún partido como en elecciones anteriores, incluso las de 1988, por el contrario los partidos de oposición han obtenido muchos de sus triunfos más importantes entre los municipios con mayor parte de población rural del estado. Así, como indica Reynoso (1997: 253) “tenemos un primer factor que modificará la hipótesis clásica sobre la geografía electoral en México (y en Tlaxcala): la aparición de una fuerza política que desafina al PRI en lo que había sido su terreno exclusivo (o casi): el campo mexicano. Un segundo factor, más a mediano plazo, estaría en la regularidad del sufragio efectivo. Conforme las elecciones sean más libres y competidas, es razonable pensar que la capacidad de control priísta para sobre las zonas rurales se debilite o desaparezca. La alternancia de partido en el poder también debilitará el control priísta y a la larga lo anulará: es difícil que un partido, fuera del poder, pueda controlar el voto, así sea en regiones que por sus características socioeconómicas son fácilmente controlables. Lo son cuando se tiene el poder, no cuando se está en la oposición”.

Una tercera evidencia del surgimiento de una nueva era electoral la relacionamos con los participantes efectivos de los procesos electorales; mientras que anteriormente había un claro dominio de uno sólo, que ganaba elecciones con el 70 u 80% del total de votos, incluso a mediados de los noventas se hablaba de un multipartidismo limitado con partido dominante y en las elecciones de 1988 había cuatro participantes con más del 10% del total de votos, pero uno que contaba con poco menos del 50% del total. En las elecciones de 2001 la diferencia entre el primer y el segundo lugar es de 4 puntos porcentuales, 14,152 votos en un padrón de poco más de 562,612 electores, mientras que el tercero se encuentra a 10 puntos del segundo lugar y 14 del primero. Otro elemento interesante es la aparición nuevas modalidades de participación política como son los partidos locales o las coaliciones entre ellos que en algunos municipios no sólo son verdaderamente competitivos, sino que incluso ganan Ayuntamientos importantes como Calpulalpan o Zacatelco¹¹. Con lo anterior podemos afirmar que en la entidad, a partir de las elecciones para Ayuntamientos de 2001 hay un pleno multipartidismo sin partido dominante.

¹¹ En las elecciones extraordinarias de abril de 2002 en el municipio de Ixtenco participó una coalición de los partidos del Trabajo, Justicia Social y Alianza Social, con el nombre “Coalición Popular Unidos por Ixtenco”. En el resultado de esta elección la alianza quedó en segundo lugar después de PRI.

5. Recursos federales y finanzas públicas en los municipios

5.1 La distribución de los recursos para los municipios

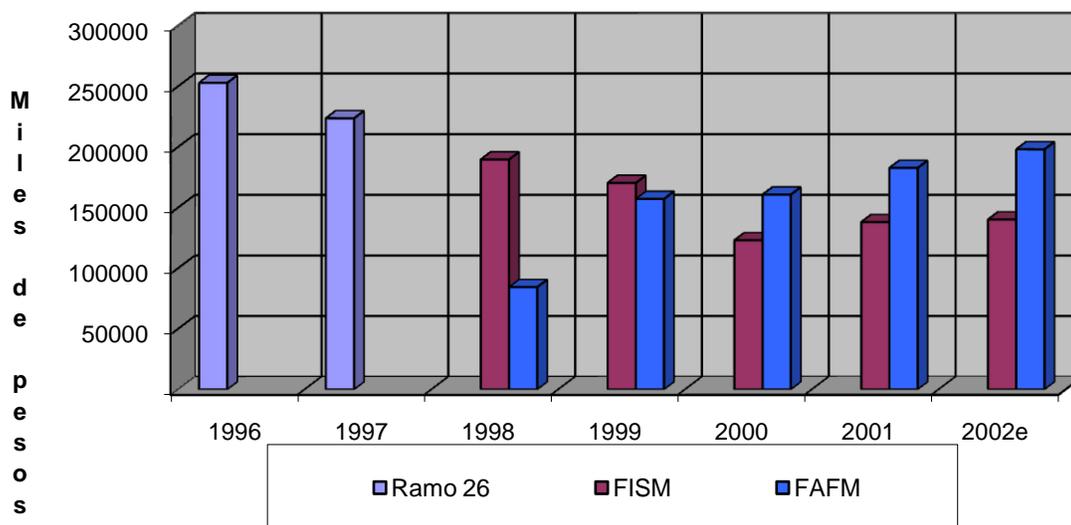
La construcción de políticas sociales alternativas por parte de los gobiernos locales esta en relación directa con los medios para financiarla, lo que convierte a la debilidad estructural de las finanzas públicas municipales, rasgo de los municipios tlaxcaltecas así como de otros muchos en el país, en uno de los principales obstáculos. En estos casos se tiene que depender de los recursos que se recibe de los otros órdenes de gobierno en virtud de diversos acuerdos como parte del federalismo fiscal. Así, antes de establecer la probabilidad de la construcción analizaremos la evolución de las transferencias de recursos del Ramo 26, para 1996-97 y del Ramo 33 de 1998-2002, sobre todo lo que se refiere al Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) y Fondo de Aportaciones al Fortalecimiento Municipal (FAFM), mismos que representan la fuente de recursos federales más descentralizados (ver gráfica 9). Por otro lado y a fin de simplificar el análisis utilizaremos la regionalización propuesta en la primera parte de este capítulo.

La forma en que distribuye el FISM está en relación con un índice de masas carenciales que mide la magnitud y la profundidad de la pobreza extrema en cada entidad de respecto al promedio nacional; por su parte el FAFM se distribuye de acuerdo al número de habitantes según los últimos resultados del Censo de Población y Vivienda, correspondiendo una cantidad por persona (en el 200 fue de \$181 pesos por persona). Al estado de Tlaxcala le corresponde a lo largo del periodo aproximadamente el 1% de los recursos a nivel nacional de ambos fondos.

La distribución de los recursos del ramo 26 en el estado (1996-1997) estuvo en relación con la distribución de la población haciendo énfasis en las regiones con condiciones sociales más adversas. En este sentido, si bien la región Centro del estado es la más poblada y por lo tanto la que recibe una mayor cantidad de recursos, estos se encuentran ligeramente por debajo de su participación en la población total del estado, lo mismo sucede con la región Sur, en cambio la región Norte recibe una cantidad de recursos mayor en relación con su población. En términos de recursos por habitante, en 1996 mientras la región centro recibe \$162.90 pesos, la Norte esta cantidad aumenta hasta \$311.51. En el resto de las regiones la distribución de los recursos tuvo más relación con la distribución de la población. Es necesario señalar que entre 1996 y 1997 los recursos para el estado tuvieron una disminución de 11.5%, misma que no tuvo una distribución uniforme para todos las regiones y los municipios, así por ejemplo el municipio de Emiliano Zapata en la región Norte tuvo un aumento de recursos en este periodo de 38.75%, en cambio Tepeyanco en la región Sur recibió 14% menos recursos.

Gráfica No. 9

Tlaxcala, Recursos



Fuente: Elaboración propia con base en CEDEMUN.

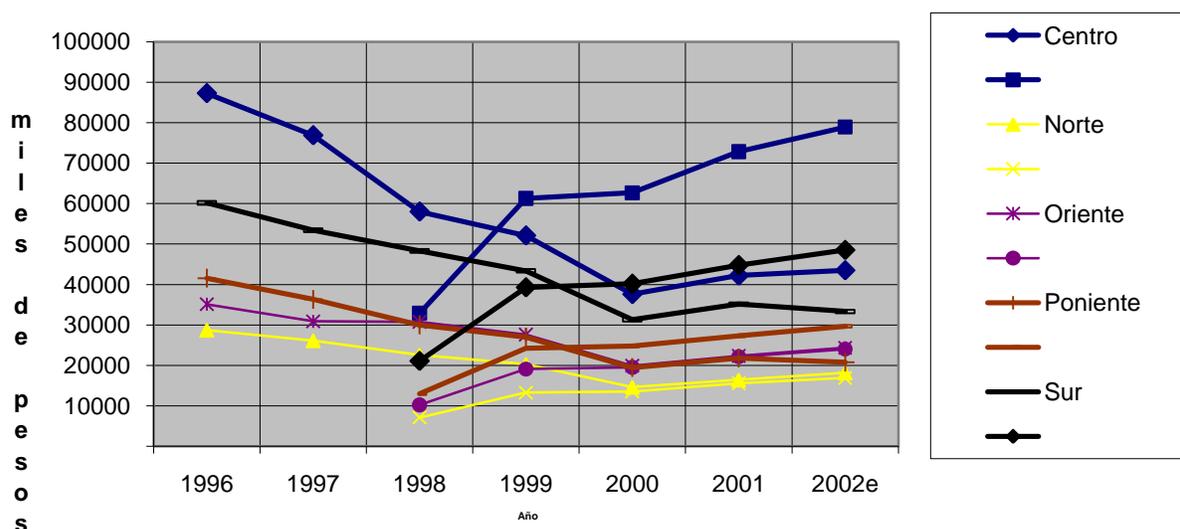
El Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM), instituido en 1998, muestra desde entonces una tendencia decreciente en el estado, de modo que en el año 2002 representa el 74% de lo que era en 1998. Caso contrario sucede con el Fondo de Aportaciones al Fortalecimiento Municipal (FAFM) que ha tenido aumentos considerables en el mismo lapso de tiempo. Esto se puede interpretar como la intención de privilegiar un conjunto de acciones no relacionadas con las “obras, acciones sociales básicas (e) inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema” (Ley de Coordinación Fiscal Art. 33). Las reducciones en el FISM han sido proporcionales para todos los municipios, salvo en el último año en que habido un ligero aumento (1.5%) con distribuciones desiguales entre regiones, y por lo tanto municipios, sin que haya una razón aparente, así la región Centro tiene un aumento en el 2002 de 3.09%, la Norte de 10.75%, la Oriente 8.86%, mientras que la región Poniente presenta una baja de 4.85% y al Sur de 5.15%. En el caso de los municipios hay reducciones muy significativas como por ejemplo en Totolac (27.04%), Sanctorum (19.18%), San Damián Texoloc (19.17%), San Jerónimo Zacualpan (16.25%) y Zacatelco (15.82%); mientras que hay otros que aumentan de forma significativa, Lázaro Cárdenas (51.14%), Mazatacocho (33.84%), Santa Apolonia Tecalco (27.04%), La Magdalena Tlatelulco (24.34%) y Cuaxomulco (22.25%).

El FAFM ha tenido importantes aumentos para el estado, en promedio de 1998 a 2002 ha crecido el 134%. Mientras que en 1999 y 2000 los incrementos fueron proporcionales para todos los municipios, en 2001 el incremento de 13.66% se repartió de forma diferenciada teniendo algunos municipios fuertes incrementos como el de Yauhquemecan (33.71%) y Tzompantepec (28.06%), mientras hubo otros que presentaron incrementos muy bajos como Santa Apolonia

zTecalco (3.38%) y Santa Catarina Ayometla (3.76%). En el 2002 los incrementos fueron más proporcionales en alrededor del 8%.

Gráfica No. 10

Tlaxcala, Aportaciones Ramo33 por Región



Fuente: Elaboración propia con base en CEDEMUN.

La distribución los recursos presenta un ligero sesgo que favorece a los municipios urbanos y que presentan un crecimiento más alto frente a otros que también son urbanos pero que crecen poco o los rurales. A nivel regional el Centro del estado es el ganador neto, pues no sólo concentra los mayores recursos de ambos fondos, sino sobre todo, de aquel que más crece. En cambio las regiones Norte y Poniente, que tienen poblaciones más rurales, más dispersas y no cuentan con un gran centro urbano (Calpulalpan, la localidad más grande de las regiones Poniente y Norte tuvo en el 2000, 25,903 habitantes, en comparación solo Tlaxcala tiene 63,335, Apizaco 50,593 y Huamantla, en la región Oriente, 35,963) se vieron desfavorecidas en el reparto de los fondos.

Otra fuente de recursos de parte de la federación para atender problemáticas sociales son las derivadas del Programa Progres-Oportunidades, mismas que transfieren recursos directamente a las familias en condiciones de pobreza extrema (estrategia de focalización). Las transferencias tienen tres componentes: Alimentación, Becas educativas y Útiles escolares, además de que se realizan sólo en un número limitado de localidades. En Tlaxcala en el 2000 con \$38,995,085 pesos atendió a 12,421 familias de 222 localidades, el 18.71% de las localidades del estado; para el 2002 los recursos tienen un aumento significativo, 29% y las localidades 47.75%, (ya se atienden a 328). Lo cual en realidad es poco para atender, ya no a todas las localidades, sino sólo a las que lo necesitan. A nivel regional y municipal hay una concentración de recursos en

la región oriente y en menor medida en la norte, a nivel municipal tiene lugar en el municipio de Huamantla que no se considera de alta o muy alta marginación, sólo este municipio se llevó en el 2000 el 19.5% de los recursos del programa y para el 2001, el 18.27; y en el caso de Tlaxco y Terrenate, sólo este último tiene una marginación alta y el 10% de los recursos. Si bien las regiones que más atiende este programa son las que presentan indicadores de que lo necesitan, la concentración de recursos, efecto de la focalización con que fue diseñado, lo hace un programa limitado que deja fuera localidades, aspectos, problemáticas que inciden en la generación la política social que los municipios del estado de Tlaxcala requieren.

5.2 Las finanzas públicas de los municipios

Desde 1917 cuando se discutía el contenido del artículo 115 de la constitución, Heriberto Jara señalaba que era necesario dotar a los municipios de capacidad económica para hacer realidad el principio de la autonomía municipal. Si bien esta posición fue desechada en la redacción final del 115 constitucional, a partir de entonces, y sobre todo en los últimos años, esta ha sido una de las cuestiones pendientes en todos los casos de reformas al marco normativo que rige la vida de los municipios. Hoy en día un conjunto de fenómenos que van desde la transición a la democracia, el cambio de modelo económico hasta los procesos de descentralización enfatizan la renovación de la importancia de los gobiernos subnacionales y locales. Pero, es sobre todo en gobiernos donde ha tenido lugar la alternancia político-electoral donde el incremento de las capacidades económicas y potestades tributarias es una de las mayores demandas por parte de estados y municipios. En los municipios, un aspecto importante de este proceso ha sido la revaloración del orden de gobierno municipal como una entidad capaz de generar alternativas de política de atención a las necesidades sociales, en un contexto donde hay una retirada deliberada de la federación para atender estos y otros rubros, y donde al parecer, su atención por parte de la autoridad local presenta ventajas.

Sobre este último punto, una mayor capacidad de generación e implementación de políticas que den respuesta a las demandas de los diversos grupos que componen las sociedades locales se encuentra condicionada a la disposición de los recursos que la hagan sustentable. Dos de estos recursos son los financieros y las capacidades institucionales (recursos de organización); por nuestra parte no es posible señalar cuál de los dos es más importante, ya que contar con recursos financieros brinda la oportunidad de mejorar las capacidades administrativas, mientras que si estas mejoran la consecuencia más probable es un incremento en la habilidad de gestión de los recursos financieros y humanos.

El objetivo de este apartado es estudiar la evolución los primeros para el caso de los municipios de Tlaxcala, lo que intentaremos será analizar el desenvolvimiento de los ingresos y los

gastos como una forma de interpretar como se ha llevado a cabo la gestión de los recursos públicos y como condición de la implementación de políticas sociales por parte de los gobiernos locales. Para lo cual haremos uso de la regionalización generada y utilizada en el capítulo 4 y que divide al estado en cinco regiones, Centro, Norte, Sur, Poniente y Oriente (ver Mapa No. 3).

5.2.1. Los ingresos de los municipios

De acuerdo con la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Tlaxcala (artículo 4) son Leyes Fiscales Municipales, la misma Ley de Hacienda, las Leyes de Ingresos y Egresos, la Ley Municipal del Impuesto Predial, las aprobadas por el Congreso del Estado y que autoricen Ingresos Extraordinarios, así como la Ley de Coordinación Fiscal, Estatal y Municipal, Convenios de Colaboración Administrativa y sus respectivos anexos. Sin embargo, en el Estado no se ha decretado una Ley de Coordinación Fiscal, en su lugar en 1999 se promulgó una Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios, que comentaremos un poco más adelante. La Ley de Hacienda Municipal tiene por objeto el establecer las características generales que tendrán los ingresos de los municipios, como son el objeto del cobro, sujeto y sus responsables solidarios, las bases de tributación y las obligaciones (artículo 5)

En este sentido la ley establece (artículos 6 y 7) que son ingresos de los municipios: las participaciones en los ingresos federales y estatales, los impuestos, los derechos, los productos, los aprovechamientos y los ingresos extraordinarios autorizados excepcionalmente. En este estado como en el resto del país hay un continuo debate sobre la estructura y las relaciones entre cada tipo de ingreso a partir de la lógica de un sistema mayor (Sistema Nacional de Coordinación Fiscal) al que pertenece. Así Cabrero (1999: 22) señala que “si bien el federalismo fiscal mexicano es peculiar en cuanto a que ha sido poco federalista sobre todo en lo fiscal, tampoco se puede dejar de lado que dicho sistema está cambiando en la medida que los gobiernos locales empujan a partir de los pequeños espacios disponibles de captación de recurso”¹. Lo que en nuestro caso podemos interpretar como la existencia de un verdadero esfuerzo en los últimos años por parte de los gobiernos locales de obtener recursos independientemente de los suministrados por la Federación en calidad de subvenciones no condicionadas². Sin embargo, otros autores señalan que estas

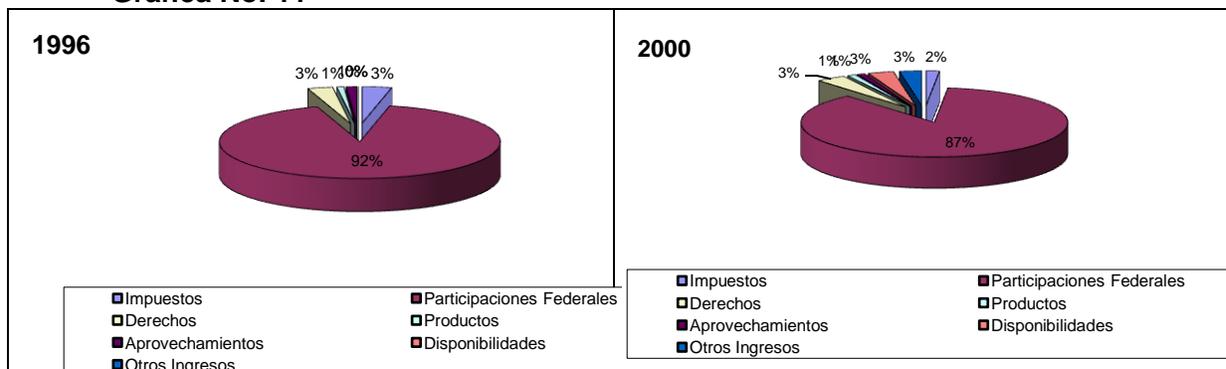
¹ Interpretamos los pequeños espacios a los cuales hace referencia Cabrero con los ganados con la alternancia en los gobiernos estatales y municipales, mismos que tienen la posibilidad de modificar en algunos aspectos la lógica de funcionamiento hasta ese momento imperante; pero, aún cuando este proceso tiene lugar hay riesgos, el mismo Cabrero señala que “lo que más preocupa es que en los pequeños espacios que se han venido abriendo para los gobiernos estatales y municipales, no necesariamente vemos surgir ese sistema de equilibrios y espacios de participación, muchas veces lo que vemos surgir son centralismos regionales, cacicazgos tradicionales, y sistemas en ocasiones con mayor grado de autoritarismo que en el modelo que pretendemos dejar atrás. Todo está por hacer.” (Cabrero, 1999: 12).

² En este caso nos referimos a las participaciones, que “se consideran como una variante de las subvenciones no condicionadas, o sea de las conceden los gobiernos federales sin establecer restricciones a los

transferencias (participaciones) tienen como efecto una mayor inhibición del esfuerzo recaudatorio local “pues los gobiernos locales actúan como agentes racionalizadores que maximizan sus beneficios a partir de la reducción de los costos políticos y administrativos de la recaudación” (Raich, 2002: 377). Mientras que otros más manifiestan que tanto el aliento como la inhibición de los esfuerzos recaudatorios propios dependen proporcionalmente del nivel de las transferencias como del gasto; de tal forma que si un aumento del nivel dado de transferencias motiva a un aumento del nivel de gasto en una proporción mayor, el efecto esperado será de un incremento del impulso recaudatorio de las fuentes propias de ingresos (Stine, 1994).

Un tema relacionado con lo anterior resulta de la comparación entre el tamaño de las participaciones y los recursos propios; de tal manera que el gran volumen de las primeras (en 1991 las participaciones eran el 52.1% del total de los ingresos de los municipios a nivel nacional (Arellano, 1996: 126), mientras que en 1996 representaban el 53.3% (Idear, 1996), junto con su característica de que son recaudados por la federación y entregados a los gobiernos estatales y locales, destaca la dependencia financiera que impera en las relaciones intergubernamentales. En el caso de los municipios del estado de Tlaxcala en 1996 vemos que la importancia de las participaciones en sus finanzas públicas es mucho mayor que a escala nacional, ya que representan el 91.67% de sus ingresos totales (ver Gráfica 11). En este sentido podemos decir que las condiciones de dependencia y vulnerabilidad de los municipios del estado son mayores que en el promedio de los municipios del país. Si bien hacia el 2000 esta condición de dependencia no ha cambiado, hay una ligera, pero significativa, caída del porcentaje de contribución de las participaciones en el total de los ingresos de los municipios, que hacia esta fecha alcanza el 87.11%, tal como se puede observar en las gráficas siguientes. El elemento significativo es que en un contexto donde las participaciones crecen, aunque sea poco, la modificación anterior enfatiza el esfuerzo recaudatorio de los gobiernos locales.

Gráfica No. 11



Fuente: Elaboración propia con base en CEDEMUN.

gobiernos... receptores sobre el tipo de egreso a que deben aplicar los fondos... Este sistema se originó en Estados Unidos, donde se le conoce como *revenue-sharing*” (Astudillo, 1999: 136).

Como hemos visto anteriormente las “participaciones” son los ingresos que reciben los gobiernos estatales y municipales por concepto de participación en los ingresos del gobierno federal de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal³, y tienen como característica ser subvenciones no condicionadas, a diferencia de las aportaciones. La cuantía que alcanzan dichas participaciones depende fundamentalmente del monto que alcance la Recaudación Federal Participable (RFP), ya esta es la “bolsa grande” de recursos que se reparte entre la Federación, los estados, y los municipios. La RFP esta constituida por todos los impuestos federales, los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería menos el total de devoluciones por los mismos conceptos. Este concepto es sumamente importante porque, por un lado, es el indicador de la cantidad de recursos a distribuir entre las entidades y municipios y por otro, vincula la lógica del sistema y la distribución a la evolución de la actividad económica del país en general.

El reparto de los recursos se realiza a través de dos fondos, el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal, el primero y más importante se compone por el 20% del total de la RFP y se distribuye por una compleja formula que implica una mezcla de tres criterios: poblacional (45.17%), según los habitantes respecto al total nacional; resarcitorio (45.17%), acuerdo con la proporción captada por cada entidad de algunos impuestos (tenencia, automóviles nuevos y combustibles); y redistributivo (9.66%), que es inversa a los dos anteriores. Por su parte, el Fondo de Fomento Municipal se constituye con el 1% de la RFP y su criterio de distribución se basa en el esfuerzo en el incremento de las recaudaciones propias (principalmente derechos de agua e impuesto predial) del conjunto de municipios de cada entidad respecto del año anterior⁴.

De acuerdo con esta lógica de reparto a nivel nacional el estado de Tlaxcala es uno de los que reciben menores “participaciones”, aproximadamente en promedio el 1.04% del Fondo General de Participaciones y 2% del Fondo de Fomento Municipal. Aún con estos bajos niveles de participación los recursos recibidos de 1996 a 1999 tuvieron un incremento significativo (87.76%), y aunque en el 2000 se registró una fuerte caída (-13.7%). Durante el periodo su crecimiento no deja de ser importante. Por otra parte, la Ley de Coordinación Hacendaria para el estado de Tlaxcala y

³ La ley de coordinación fiscal de 1948 señalaba que “las participaciones son las cantidades que los estados, territorios, el Distrito Federal y los municipios tienen derecho a percibir conforme a las leyes fiscales federales y las cantidades que la federación tiene derecho a recibir en el rendimiento de impuestos de carácter local”. Por su parte la Ley de Coordinación Fiscal vigente, de 1980 señala que el objeto de la ley es “coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento”.

⁴ Art.2 de la Ley de Coordinación Fiscal.

sus Municipios, señala en su artículo 27 que con los ingresos recibidos⁵ de parte del Gobierno Federal, así como por los suministrados por el Gobierno del Estado se integrará el Fondo Estatal de Participaciones, mismo que para su distribución entre los municipios se desagregará en los siguientes fondos:

- a) Fondo de Garantía, constituido por el 100% de los recursos asignados durante el ejercicio anterior, el objetivo de este fondo es garantizar que no haya reducción en la cantidad de recursos que los municipios reciben año con año.
- b) Fondo Poblacional, que se constituye con el 50% de la diferencia de restar al Fondo Estatal de Participaciones el Fondo de Garantía y su forma de distribución es con base en el número de habitantes de acuerdo con la última información oficial del INEGI.
- c) Fondo Recaudatorio, mismo que esta compuesto por el 25% de la diferencia mencionada en el párrafo anterior y cuya metodología de distribución se basa en la dinámica de recaudación del Impuesto Predial del ejercicio inmediato anterior.
- d) Fondo de Desarrollo Municipal, se compone, de forma similar que el anterior, por el 25% de la diferencia de los fondos señalados en inciso b. Su lógica de distribución es resarcitoria pues es a la inversa de la cantidad de las participaciones por habitante que obtenga cada municipio, resultante de la suma de los fondos anteriores.

La entrega de las participaciones que correspondan a cada municipio se realizará mensualmente dentro de los cinco días siguientes a la autorización por la Secretaría de Finanzas, para estas entregas se realizará un cálculo provisional y cada cuatro meses se ejecutará un ajuste a los ingresos afectando el cálculo inicial a favor o en contra de los municipios (Artículo 29). La Ley señala expresamente que las participaciones serán cubiertas en efectivo, de ninguna manera son conmutables por obras y deberán ser entregadas sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones (Artículo 32).

Las Presidencias de Comunidad son señaladas por la Ley como coadyuvantes de los Ayuntamientos en las tareas de administración, recaudación, ejecución y supervisión que la misma

⁵ El artículo 26 de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Tlaxcala y sus municipios especifica que serán ingresos municipales derivados del SNCF: a) El 100% del Fondo de Fomento Municipal; b) El 20% del Fondo General de Participaciones; c) El 20% de los ingresos correspondientes a la adición del 1% al Fondo anterior, derivados de la coordinación del Estado con la Federación en materia de derechos; d) El 20% de la recaudación correspondiente al Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios; e) El 20% de la recaudación correspondiente al Impuesto Sobre Automóviles nuevos; y f) El 20% de la recaudación correspondiente al Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos. Mientras que los ingresos municipales derivados del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria son: a) El 50% de la recaudación correspondiente al Impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos; b) El 50% de la recaudación correspondiente al Impuesto sobre loterías, rifas, sorteos, concursos y juegos con cruce de apuestas; c) El 20% de la recaudación correspondiente al Impuesto sobre servicios de hospedaje; d) El 5% de la recaudación correspondiente al Impuesto sobre Nóminas; y e) El 10% de la recaudación correspondiente al Impuesto sobre Tenencia o Uso de vehículos.

ley le confiere (Artículo 33)⁶. En este sentido también señala que los Municipios deberán distribuir el 10% de los recursos recibidos del Fondo Estatal de Participaciones entre las Presidencias de Comunidad con que cuente en su jurisdicción. El criterio de distribución de estos recursos entre cada una de las comunidades deberá estar en conformidad con la metodología seguida para la distribución de los recursos entre los municipios. De tal modo que el 50% de los recursos que reciban las comunidades se distribuirá de acuerdo al número de habitantes con que cuente cada una de ellas, tomando como indicador el último dato oficial emitido por el INEGI, el 50% restante deberá tomar en cuenta la dinámica de recaudación del impuesto predial; el plazo de entrega de los recursos será el mismo que la Secretaría de Finanzas utilice para entregar los propios a los Municipios. El control, la supervisión y fiscalización de estos recursos estará a cargo del Presidente de Comunidad en coordinación con la tesorería y la sindicatura municipal, al mismo tiempo que serán los responsables de todo el proceso de su aplicación.

Interpretamos lo establecido en el artículo anterior como uno de los últimos elementos de un proceso que ya dura varios años⁷ tendientes a fortalecer a esta autoridad auxiliar de gobierno (Presidencia de Comunidad), ya que no sólo se le ha comprometido a realizar un gobierno eficaz y totalmente cercano a su comunidad en estrecha relación con su entrono social y cultural, sino que ahora se le compromete a una lógica de eficiencia, por lo menos en la recaudación, si desea obtener mayores recursos. Finalmente no puede dejar de lado que son comunidades con un alto grado de dependencia como resultado de la dependencia financiera de los municipios a los que pertenecen.

Como hemos mencionado anteriormente que sucede con prácticamente la mayoría de los municipios del país, las participaciones federales y estatales son la mayor fuente de ingresos para los municipios del Tlaxcala; de 1996 al 2000 representaron en promedio el 90% del total de los mismos, pero su evolución ha sido cambiante presentando de 1996 a 1998 un intenso crecimiento (15% en 1997 y 22% en 1998), mientras que a partir de este último año hay una fuerte desaceleración (13.47% en 1999) y finalmente una baja importante en la transferencia de recursos (-13.7% en 2000). Por otra parte de acuerdo con la metodología aplicada en su distribución (población y refuerzo recaudatorio) hay una mayor tendencia a que los municipios más poblados, sobre todo los urbanos, tengan ventajas en el reparto de los fondos sobre los rurales. Esto se constata al observar el mapa siguiente (13), que muestra claramente como las regiones que

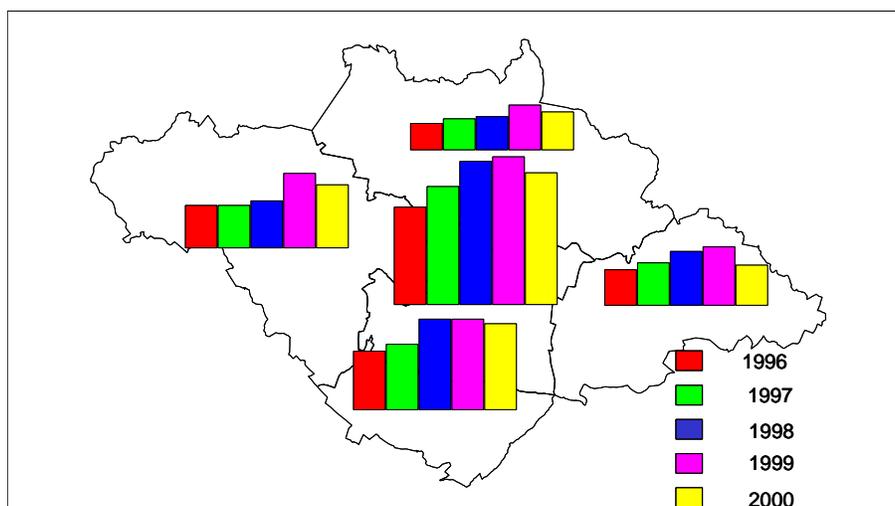
⁶ Algunos de los objetivos del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaría se mencionan en el Artículo 16, "El Ejecutivo transferirá, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal, recursos a los Ayuntamientos, procurando fortalecer la coordinación entre ambos para apoyar la política social que asegure la prioridad en la atención a regiones y grupos sociales rezagados" y en el Artículo 17, "La coordinación entre el Ejecutivo y los Ayuntamientos deberá armonizar los procesos de planeación, administración, gasto, supervisión y ejecución, para garantizar la equitativa distribución de los recursos, y hacer posible la justicia social".

⁷ Ver Olmedo (1999), también lo hemos señalado en el capítulo anterior.

cuentan un mayor porcentaje de población urbana como la Centro donde se encuentran los mayores centros de población como la ciudad de Tlaxcala, Apizaco, Santa Ana, etc. o la Sur, donde si bien no tiene grandes centros de población hay una gran influencia de la ciudad de Puebla, y sus municipios cuentan con alrededor del 60% de la población urbana, durante este periodo hay una mayor participación y dinámica de los fondos (en el 2000 juntas concentran el 60.24% de los recursos). En contraste las regiones Norte y Oriente (donde vive la mayor parte de la población rural del estado y juntas reúnen el mayor número de comunidades que las otras regiones) mantienen una baja participación y una dinámica con tendencia hacia el estancamiento durante los últimos años (juntas en el año 2000, les correspondía el 21.5% del total de las participaciones).

Mapa No. 13

Participaciones Municipales por Región



Fuente: Elaboración propia con base en CEDEMUN.

En general todas las regiones presentan tendencias similares, incrementos importantes de 1996 a 1998, desaceleración en 1999 y una caída en el 2000, de tal modo que durante todo el periodo no se modifica mayormente la distribución de las participaciones entre las regiones del estado. Lo más destacable son las fuertes caídas de las regiones Oriente, que de tener una participación máxima de 14.72% en 1998, para el 2000 esta queda en 11.04%; y la región Norte, con un fuerte componente de población rural y con mayor grado de marginación; además que en los últimos años algunos de los municipios que las componen, sobre todo en la Oriente, presentan tasas negativas de crecimiento poblacional. La región Poniente es un caso particular, ya que los primeros años las participaciones para esta muestran una tasa de crecimiento por abajo del promedio que las otras regiones, mientras que de 1998 a 1999 su crecimiento es al doble que en resto, finalmente durante la última parte del periodo hay una caída similar que en el resto de las

regiones, con lo que no hay una modificación importante en la estructura de distribución de los recursos entre las regiones.

La segunda fuente de ingresos de los municipios del estado son los impuestos, estos se definen como las contribuciones que están obligados a aportar los habitantes de la Republica para el sostenimiento de los gastos de la federación, los estados y municipios. Dos importantes características de los impuestos son que deben ser establecidos por la ley y deben ser proporcionales y equitativos. Por su parte el artículo 7 fracción 1ª. de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Tlaxcala los define como “las prestaciones en dinero que la Ley fija unilateralmente y con carácter general y obligatorio a cargo de personas físicas, morales o agrupaciones, para contribuir a los gastos públicos”; al mismo tiempo que señala en sus capítulos I y II los objetos del impuesto, los sujetos que deben pagar, donde, cuando, la tasa y los casos en que el cobro pueda ser coordinado con el Estado, así como las tareas que les corresponde de forma exclusiva a los municipios. En el caso de la propiedad inmobiliaria, mejor conocido como impuesto predial, la Ley de Hacienda define como objetos de este “los predios urbanos, rústicos y ejidales, ubicados en el territorio de cada uno de los municipios del Estado. El impuesto predial incluye la propiedad o posesión de los predios y de las construcciones permanentes edificadas sobre los mismos” (artículo 25); la base el cobro que será el valor catastral, los casos de modificación y la entrada en vigor de estos (artículos 28-30). El otro impuesto señalado por esta Ley en su capítulo II es sobre el traslado de dominio de bienes inmuebles cuyo objeto es definido en la Ley como “la adquisición, la enajenación, la celebración o la inscripción de Contratos que impliquen traslación de dominio de inmuebles y que comprendan el suelo o el subsuelo y las construcciones adheridas a él, ubicados en el territorio del Municipio, siempre que una misma operación no se grave dos veces (artículo 44). El resto de capítulo especifica las modalidades del cobro, las tasa, las exenciones, las obligaciones de los contribuyentes, etc.

Los impuestos representan el aproximadamente el 2% del total de los ingresos de los municipios del estado para el periodo analizado (1996-2000)⁸. En general se manifiesta una tendencia decreciente en el comportamiento de esta fuente de ingresos, han pasado de ser el 3.41 del total de los ingresos de los municipios del estado en 1996 a sólo el 1.55% del total en el 2000. Sin embargo, la baja más importante se registró en 1998, donde la tasa de crecimiento fue negativa (-21.64%), esta tendencia continuó en los siguientes años donde las tasa fueron -6.16% en 1999 y -5.81% en 2000, de tal manera que al finalizar este último año los ingresos sólo

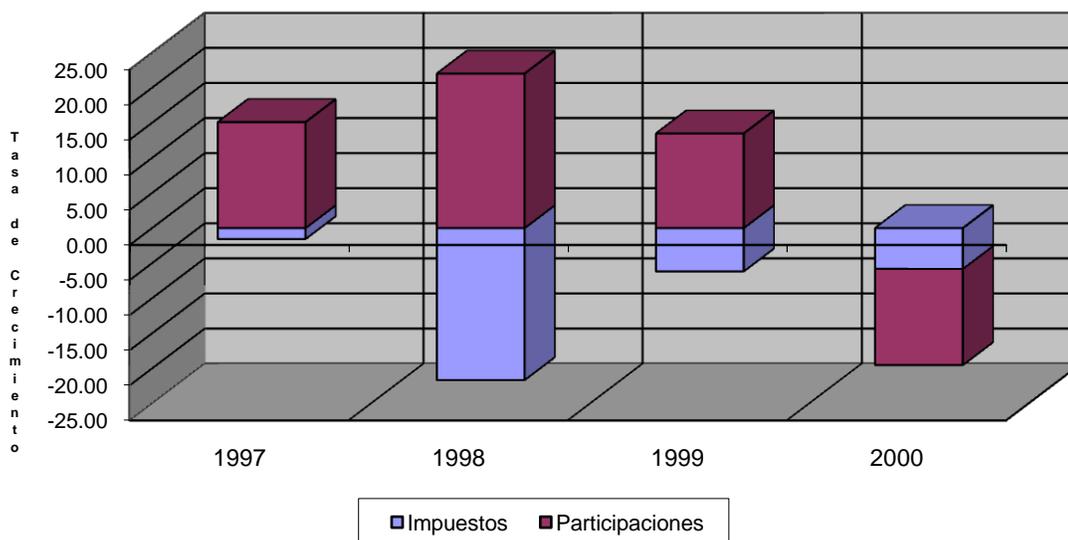
⁸ Una de las razones de la baja proporción de los impuestos en los ingresos de los municipios no es sólo por incapacidad administrativa u opción política, sino que más bien tiene razones estructurales como señala Astudillo (1999: 137) “...la capacidad de generar ingresos es mayor en el gobierno federal, dada su posibilidad de manejar una amplia gama de impuestos que son sensibles al incremento del ingreso, mientras que lo gravámenes utilizados tradicionalmente por los gobiernos locales crecen con mayor lentitud que el producto nacional, o sea que tienen una elasticidad recaudatoria menor que uno”.

constituyen el 68% de lo recaudado en 1996; tal vez podamos encontrar una explicación de este comportamiento de los impuestos verificando la evolución de otras fuentes de ingresos, fortuitamente 1998 fue el año en que más crecieron las participaciones (22%), y en el siguiente continuaron aumentando, aunque a un ritmo menor (13.47%), de tal forma que para los municipios del estado el aumento de una de las fuentes de ingresos (las participaciones) compensó la caída en otra (los impuestos), mientras que el año siguiente, 1999, más que la compensó, lamentablemente no sucedió lo mismo en el 2000 donde ambas fuentes tuvieron comportamientos negativos (ver gráfica siguiente, doce). Lo anterior confirmaría para los municipios del estado lo señalado por Stine (1994) sobre el impacto del crecimiento de unas fuentes de ingresos sobre otras, así como el comportamiento maximizador, políticamente hablando, de una acción pasiva en el cobro de impuestos, la estructura de recaudación de impuestos por región nos dará más claridad en este proceso.

De acuerdo con las tendencias que muestran los impuestos en las distintas las regiones en que hemos dividido en estado, podemos agruparlas en dos conjuntos (ver Mapa No. 14), aquellas donde el crecimiento en términos reales es poco o nulo y aquellas donde hay una disminución. En el primero de los casos se encuentran dos las regiones con el mayor número de municipios rurales y de grado de marginación alta y media, la Norte y la Poniente, además de una región con municipios con características más urbanas, la Sur. Las regiones donde se presenta una caída en la recaudación son la Oriente y la Centro. En estos casos la disminución en la primera de ellas es de aproximadamente de una tercera parte, mientras que en la segunda es aproximadamente del 50%.

Gráfica No. 12

Tlaxcala, Participaciones e Impuestos Municipales

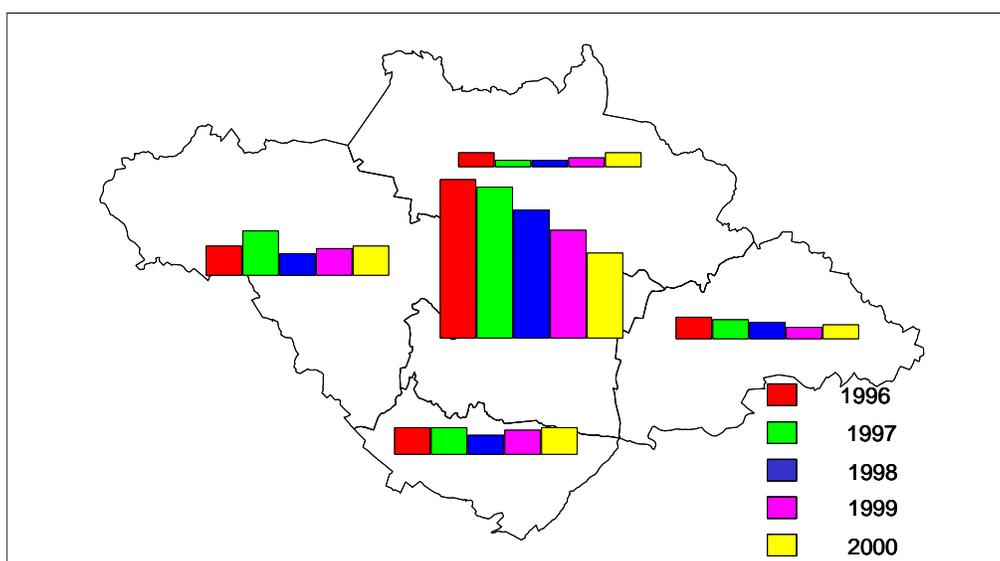


Fuente: Elaboración propia con base en CEDEMUN.

Resulta un poco singular que la baja en captación de ingresos propios se encuentre concentrada en los municipios de estas regiones, ya que mientras en la región Oriente se localiza el tercer centro de población del estado, Huamantla, en la región Centro, las más urbanizada, se ubican las áreas urbanas más grandes, la Zona Metropolitana de Tlaxcala y Apizaco respectivamente; mientras que en las regiones con la mayoría de los municipios rurales se haya mantenido constante en términos reales el volumen de captación, lo que en sí mismo indica que no existe una estrategia para avanzar en la captación de recursos propios. Lo que contradice lo señalado por algunos autores (ver Guillen, 2001; Ziccardi, 1995 y Cabrero, 1998) sobre las ventajas que tienen las localidades urbanas sobre las rurales para consolidar una base de ingresos propios que refuercen su autonomía, disminuyan su dependencia y sean el principio de la generación de políticas sociales propias. Por otro lado, la mayor parte de los municipios del estado basa la captación sólo en el impuesto predial, sin tomar en cuenta o desarrollar otra fuente de ingresos como los impuestos al traslado de bienes inmuebles, al comercio u otros.

Mapa No. 14

Impuestos Municipales por Región



Fuente: Elaboración propia con base en CEDEMUN.

El artículo 7 de la fracción II de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Tlaxcala define a los derechos como “las contraprestaciones requeridas en pago de los servicios de carácter administrativo que prestan los municipios” y “se causarán en el momento en que el particular reciba la prestación del servicio, o en el momento en que se origine, por parte del Municipio, el gasto que deba ser remunerado por aquél, salvo el caso de que la disposición que fije el derecho señale cosa distinta” (artículo 68). El artículo 72 establece que los servicios por los cuales los municipios del estado recibirán una contraprestación económica son: Por avalúos; por

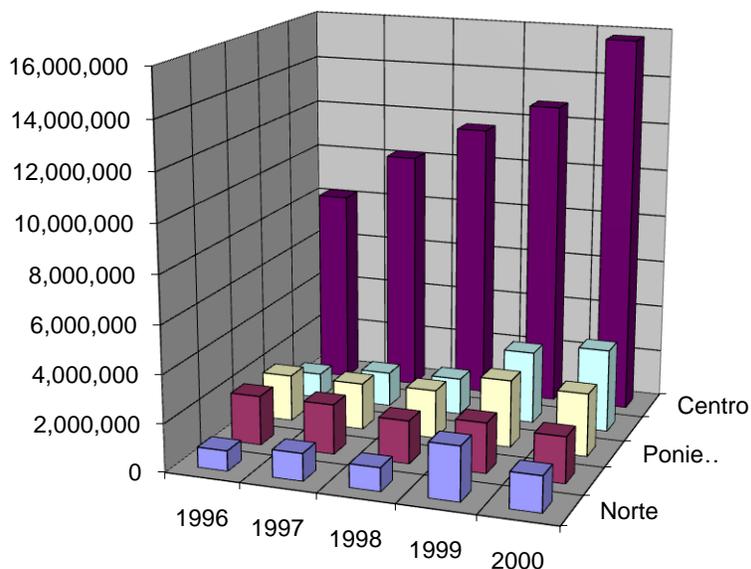
servicios prestados por la Presidencia Municipal en materia de obras públicas y desarrollo urbano; por servicios; por expedición; por el registro civil; por servicio de panteones; por servicio de limpia; por servicio de alumbrado público; y los demás que señalen las Leyes Fiscales, de conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal.

A partir del comportamiento de los impuestos durante la última parte del periodo analizado los derechos se han convertido en la segunda fuente de ingresos de los municipios, en 1996 representaron el 2.88%, contra el 3.41% de los impuestos; para el siguiente año la relación era de 2.89% contra 2.82%; para 1998 ya eran significativamente superiores, 2.83% contra 1.88% y finalmente en el 2000 los derechos eran el 3.57% del total de los ingresos, mientras los impuestos representaban sólo el 1.61%. Pero el incremento de la participación de los derechos en los ingresos totales es más significativo en términos reales, ya que mientras los impuestos disminuyen todos los años, en 1997 tuvieron un aumento de 19.20%, el siguiente año su crecimiento es leve y para 1999 ocurre el mayor incremento, 28.13%; finalmente hacia el año 2000 los recursos netos captados por los derechos son de poco menos del doble que los captados cuatro años antes.

En este caso la distribución regional (ver Gráfica No. 13) de este tipo de ingreso, de manera similar que las anteriores, se encuentra concentrada en los municipios de la región Centro que captan el 60% de los derechos en el estado, pero es en la región Sur donde se encuentra su mayor incremento, 230% entre 1996 y 2000, con lo que prácticamente se triplica el monto de los recursos captados; por su parte las regiones Norte y Poniente también muestran importantes aumentos en la captación de este ingreso (76.3% y 34.58%) sólo que no de la magnitud de los que sucede en las regiones anteriores. El caso de la región Oriente es especial, puesto que es la única región que ha disminuido su participación, aunque sea de forma marginal, en la captación de derechos, mientras que en 1996 percibía el 14.62% de los mismos, para el 2000 solo le pertenecían el 7.6%. A diferencia de lo que sucede con los impuestos, en el caso de los derechos consideramos que sí hay una relación entre el tipo de municipio por grado de urbanización y los recursos captados a partir del conjunto de servicios que presta; las regiones más urbanizadas del estado pasan de captar el 65% del total en 1996 al 75% en el 2000.

Gráfica No. 13

Tlaxcala, Derechos por Región



Fuente: Elaboración propia con base en CEDEMUN.

Los productos y los aprovechamientos son los dos últimos y más pequeños conceptos que sirven como fuente de recursos de los municipios del estado. Los primeros los podemos definir como los ingresos que el gobierno recibe por concepto de la enajenación o explotación de sus bienes patrimoniales ya sean estos bienes materiales, financieros o de cualquier otra índole. El artículo 73 de la Ley de Hacienda determina que entran dentro de esta clasificación los ingresos que se obtengan por concepto de: enajenación de bienes muebles e inmuebles; arrendamiento o explotación de bienes muebles e inmuebles como mercados o lugares destinados para tianguis, estacionamientos, pensión de vehículos y servicio de grúa u otros; además de los intereses por inversión de capitales; y los provenientes de la administración de establecimientos o empresas que dependan de ellos. Por su parte los aprovechamientos son los ingresos percibidos por el gobierno a raíz del cumplimiento de sus funciones y que no están clasificados como participaciones, impuestos y/o derechos, productos, pero que provienen de fuentes normales y ordinarias de ingresos, con frecuencia se encuentran clasificados en recargos, multas, rezagos, gastos de cobranza y donaciones. Más específicamente la Ley de Hacienda los señala como “los ingresos que los municipios del Estado obtengan por concepto de: I.- Recargos; II.- Multas; III.- Herencias, legados, donaciones y subsidios; IV.- Indemnizaciones; y V.- Gastos de ejecución y honorarios” (artículo 75).

Entre 1996 y 2000 ambos conceptos apenas representan poco menos del 2% de los ingresos totales de los municipios del estado. La región Centro concentra la mayor parte de estos recursos, mismos que llegan a representar casi el 3% del total de sus ingresos; mientras que las regiones que captan menores recursos por estos conceptos son la Norte y la Sur con 0.50% y 0.45%, respectivamente, una vez más no hay evidencia de una estrecha relación entre municipios urbanos y la capacidad de captación de los recursos por esta vía. Sin embargo en 1999 hay un crecimiento extraordinario de los productos (74%), si combinamos este resultado con el incremento de los derechos, que en este año también fue el más alto, parece ser que una de las primeras medidas del gobierno estatal en alternancia fue la actualización de tarifas, y no tanto la existencia de un mejoramiento en la capacidad de captación por parte de los gobiernos locales como se observa en la evolución de los impuestos.

Por último la Ley de Hacienda establece la existencia de ingresos extraordinarios, mismos que considera como los que los municipios obtengan por “I.- Los que con ese carácter y excepcionalmente decrete el Congreso del Estado para el pago de obras o servicios accidentales; II.- Los que procedan de préstamos, financiamientos y obligaciones que adquieran los ayuntamientos para fines de interés público, con autorización del mismo Congreso del Estado conforme a la Constitución Política Local; III.- Aportaciones extraordinarias de los organismos públicos; y V.- Cualesquiera otros no especificados” (artículo 81). Este tipo de ingresos han tenido una participación variada en el total de la captación lograda por los gobiernos locales; en 1996 no tenían ninguna participación y un año más tarde, en 1997, logra su participación más alta 3.26%; para los siguientes dos años hay una baja importante (0.98% y 1.04% respectivamente) y finalmente en el 2000 se logra una captación neta de poco menos del nivel de 1996, pero con sólo una participación del 2.66%.

En general podemos decir que los municipios del estado de Tlaxcala tienen una marcada dependencia de los recursos que reciben de la federación vía participaciones; la importancia de este concepto en los ingresos totales rebasa con mucho el promedio de los municipios en el ámbito nacional (53.3%); al mismo tiempo que los impuestos son sumamente bajos con respecto al promedio nacional (14%), su tendencia decreciente nos señala que hay un potencial no explotado de captación de recursos por este concepto, mientras que el incremento de otras fuentes de ingresos relacionadas con el funcionamiento de los gobiernos locales, derechos, productos y aprovechamientos, revela que no es exclusivamente un problema vinculado a la falta de capacidad para la recaudación, sino que existe una problemática particular sobre este tipo de ingreso, aparentemente está sucediendo lo que algunos autores han señalado, la tendencia al incremento más o menos constante de las participaciones inhibe el esfuerzo que tienen que hacer los gobiernos municipales para incrementar esta fuente de recursos propios, esto es hay poco impulso

en la actualización de las leyes tributarias y sus tarifas, en la modernización del catastro y el registro civil y no se aplican medidas de reciclaje y racionalidad en el uso de sus recursos; ya no hablar de otras estrategias más elaboradas consistentes en promover las aportaciones de la comunidad, concesionar los servicios públicos a particulares⁹ o asociarse con otros municipios para la prestación de servicios y obtener economías de escala¹⁰ o para promover el establecimiento de financiamiento externo¹¹.

Un indicador que muestra más claramente la grave debilidad financiera de los municipios del estado de Tlaxcala, debilidad que a diferencia de los municipios de otros estados no se encuentra directamente asociada, en contradicción de lo indicado por la mayoría de los autores, con el grado de urbanización o ruralidad, es la autonomía financiera¹², cuyo promedio con respecto al total de los municipios en el país es de aproximadamente 30% y en algunos municipios llega hasta el 48%; mientras que el promedio para municipios del estado se encuentra entre el 6% y el 7%, con una tendencia decreciente desde 1996 cuando se ubicó en 8.33% hasta 1999, cuando tuvo su menor indicador, 6.40%. De modo que, en general se puede observar un deterioro de las fuentes de ingreso, sin embargo, esto es mayor en las regiones Centro (pasa de 13.39% en 1996 a 10.93% en 2000) y Oriente (de 7% en 1996 a 5.66% en 2000), por un lado en la región con municipios más urbanizados y que tienen los menores grados de marginación y por otro en una región mayormente rural, donde algunos de los municipios que la componen tienen los más altos grados de marginación (ver Gráfica No. 14). Por su parte, sólo una región mejoró marginalmente en este indicador, se trata de la región Sur (pasa del 3.19% en 1996 a 3.82% en 2000), la segunda que concentra mayor población y que en los últimos años ha presentado un fuerte proceso de urbanización inducida por el crecimiento de la ciudad de Puebla. En el caso de las regiones Norte y Poniente, que cuentan con una mayor participación de municipios rurales la baja de este indicador no es tan fuerte como en las regiones anteriores (de 4.34% a 3.91% y de 6.14 a 6.10% para 1996 y 2000, respectivamente).

⁹ “Las concesiones por la prestación de servicios públicos pueden proporcionar ocasionalmente recursos a las administraciones municipales, sin que ésta sea precisamente la regla, ya que habrá determinados servicios que, por el interés que puedan despertar en la iniciativa privada, resulte conveniente, económicamente hablando, el que el particular pueda aportar ingresos a la administración pública, además de cumplir satisfactoriamente una encomienda que se deriva de la concesión del servicio” (Santana, 1998: 68).

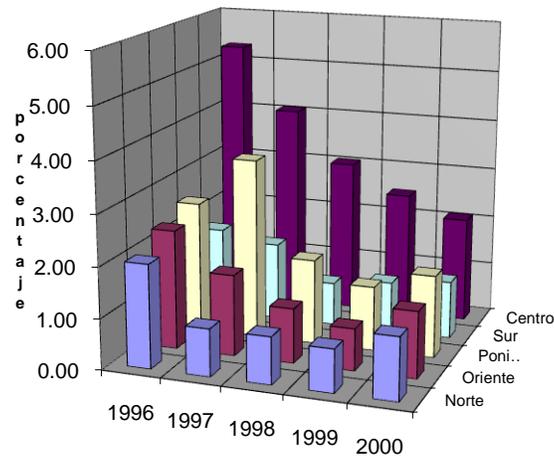
¹⁰ Tal como señala la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala en su capítulo IV, artículos 69 y 70.

¹¹ Establecido en el capítulo VII (artículos 47 y 48) del Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Tlaxcala.

¹² Es el porcentaje de ingresos propios (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos) sobre los ingresos totales.

Gráfica No. 14

Autonomía Tributaria de los Municipios de Tlaxcala por Región

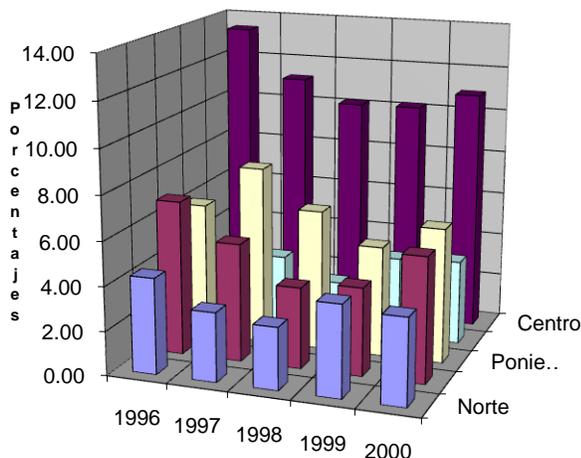


Fuente: Elaboración propia con base en CEDEMUN.

Otro indicador que reitera la importancia de la evolución de los impuestos con respecto al resto de los ingresos es la autonomía tributaria que muestra la participación de los impuestos en los ingresos totales. Si bien a nivel nacional el incremento de esta contribución de es una problemática de gran importancia para buena parte de los municipios del país, en el caso de los municipios de Tlaxcala esto se torna grave. En el primer caso el indicador toma un valor de 14.8% en promedio y en algunos municipios alcanza el 25%, mientras que para los municipios del estado tiene niveles sumamente bajos, de 3.41% en 1996 y 1.61% en el 2000. Es decir, además de su bajo nivel en los últimos años se presenta una caída de poco más de la mitad del indicador que alcanza a todas las regiones, pero que tiene un mayor impacto en las regiones donde se encuentran los municipios urbanos, como la Centro (pasa de 5.39% en 1996 a 2.39% en 2000) y la Sur (de 1.74% en 1996 a 0.99% en 1999). Esta baja también afecta a los municipios rurales que en promedio padecieron bajas importantes en este indicador, la región Norte pasa de 2.04% en 1996 a 0.85% en 1999 y la Oriente de 2.36% en 1996 a 0.83% en 2000.

Gráfica No. 15

Tlaxcala, Autonomía financiera de los municipios por región



Fuente: Elaboración propia con base en CEDEMUN.

5.2.2. Los egresos de los municipios

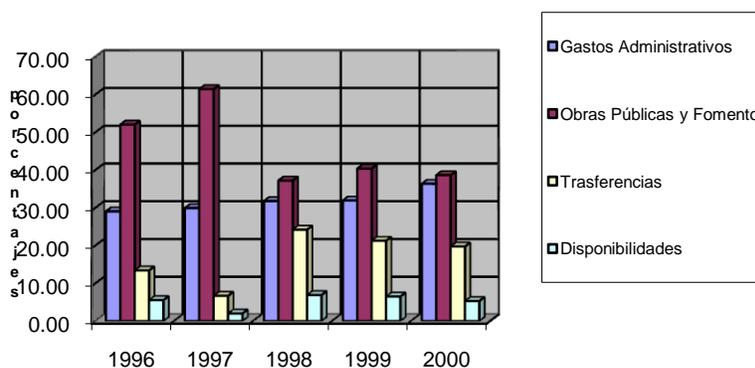
A diferencia de los que sucede con los ingresos, los egresos de los municipios del estado presentan una estructura que tiende a favorecer el desarrollo de sus actividades de fomento y de desarrollo local, de modo tal que aproximadamente el 80% de los egresos de los municipios del estado se encuentran relacionados directamente con el desempeño de sus funciones públicas más importantes, con los gastos de administración y las obras públicas y el fomento. Los gastos administrativos corresponden a los pagos realizados por concepto de sueldos, compensaciones, aguinaldos, viáticos, pasajes y similares proporcionados a los servidores públicos, así como a gastos por la adquisición de artículos y materiales para la administración, por servicios generales, conservación, mantenimiento y demás gastos propios que mantienen el funcionamiento de la administración pública. Por su parte las erogaciones en Obras públicas y el Fomento son las destinadas a la construcción de obras públicas, adquisición de mueble e inmuebles, valores financieros y otras inversiones públicas.

En promedio los municipios del país realizan el 60% de sus erogaciones en gastos administrativos, mientras que un 20% corresponde a obras públicas y fomento, aunque hay algunos casos en que los primeros hacen hasta el 85% de su gasto total, mientras que los segundos tan sólo son el 6% . En el caso de los municipios de Tlaxcala en 1996 solo el 29.04% de los egresos totales es destinado a la administración, mientras que el 52.02% a las obras públicas y fomento; para el 2000 los gastos administrativos habían aumentado su participación al 36.34% y las obras públicas y fomento vieron reducida su contribución al gasto, 38.63%, aún muy por arriba del promedio nacional. Ambos conceptos muestran tendencias muy dispares, mientras que los

gastos administrativos crecen de forma constante aproximadamente 25% cada año de 1996 a 1999 y hay una ligera desaceleración hacia el 2000, los gastos en obras y fomento muestran una tendencia errática donde lo mismo hay incrementos muy importantes (en 1997 aumentaron un 50.85% y en 1999, 30.70%) que bajas significativas (-28.96% en 1998 y -7.25% en 2000) (ver grafica siguiente). Pero, aún así el gasto en obras públicas y fomento es todavía ligeramente mayor que los gastos administrativos.

Gráfica No. 16

Egresos de los Municipios de Tlaxcala, 1996-2000

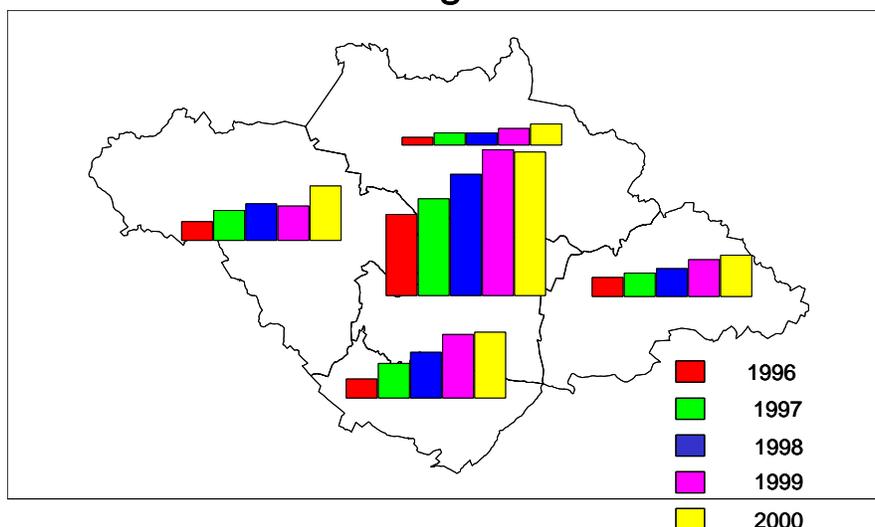


Fuente: Elaboración propia con base en CEDEMUN.

A diferencia de impuestos, los gastos administrativos presentan un importante incremento, 103% entre 1996 y el 2000, incluso muy superior a la principal fuente de ingresos, las participaciones, que en mismo lapso sólo se incrementaron en un 82%. Una visión regional de este incremento, podemos observarlo en el mapa siguiente (No. 15) y nos indica que si bien los municipios de la región Centro concentran la mayor parte de los gastos administrativos (53.61% en 1996 y 43.42% el 2000), no es en ellos donde se tienen lugar los aumentos más importantes en términos porcentuales, de hecho es donde son menores. Mientras que en esta región los gastos administrativos casi se duplican, en la región Sur más que se triplican (pasa de tener una participación de 13.13% en 1996 a 20.17% en 2000). En las tres regiones restantes, Norte, Oriente y Poniente que cuentan de forma mayoritaria con municipios rurales, hay también incrementos importantes en sus gastos administrativos.

Mapa No. 15

Gastos Administrativos Municipales por Región

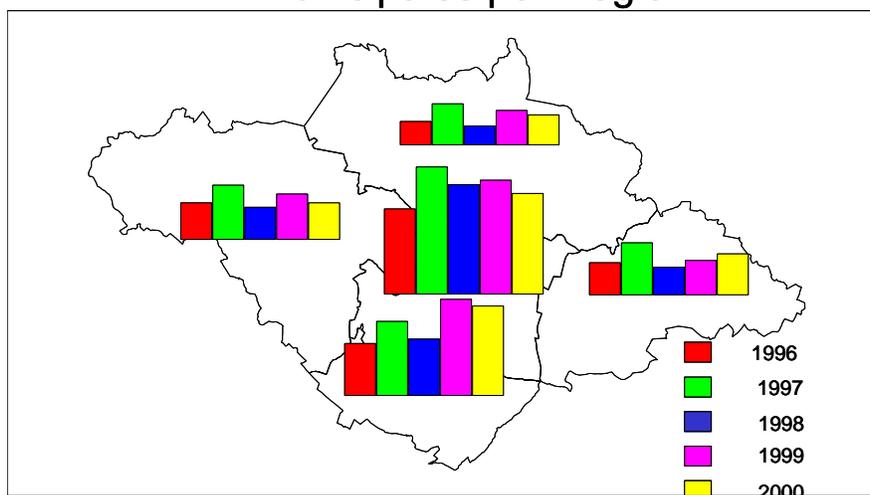


Fuente: Elaboración propia con base en CEDEMUN.

Podemos interpretar estas tendencias a partir de las características de los municipios que conforman las regiones, entonces, la región donde los municipios presentan los más intensos procesos de urbanización, como la región Sur, se requieren de transformaciones y adecuaciones en sus aparatos administrativos que les permitan responder no sólo a las mayores demandas de sus sociedades locales, sino también a un conjunto de demandas cualitativamente diferentes. Algunas señales de esto son que los impuestos directos captados por los municipios de esta región, son los que menos disminuyen del resto de las del estado; además que los derechos, los ingresos captados por los servicios que prestan los gobiernos municipales aumentan más entre los municipios de esta región que en cualquier otra. De una forma similar se puede interpretar lo que sucede en las regiones Norte, Oriente y Poniente, donde el incremento en los gastos administrativos obedece a la necesidad de consolidar sistemas fundamentales, tanto para el incremento de los servicios que presta en Ayuntamiento, como para aumentar la captación de ingresos de fuentes propias y en última instancia para avanzar en el mejoramiento de la gestión. Siguiendo esta lógica, la región Centro, al ser la más urbanizada, los municipios que la conforman cuentan con los aparatos administrativos más consolidados por lo que los gastos para su reforzamiento son menores.

Mapa No. 16

Gasto en Obras Públicas y Fomento Municipales por Región



Fuente: Elaboración propia con base en CEDEMUN.

En el caso de los gastos destinados a obras públicas y fomento, su crecimiento no es tan grande como los anteriores, ya que sólo se incrementa en un 78% entre 1996 y 2000. La importancia de que los gobiernos locales realicen este tipo de “gasto”¹³ es que buena parte de él le da sustento material a las acciones de beneficio y desarrollo social. En este caso los municipios del estado de Tlaxcala se encuentran en una posición ventajosa con respecto al promedio de los municipios del país, ya que mientras los primeros destinan en promedio alrededor del 50% (ver Gráfica No. 15) (61.41% en 1996 y 38.63% en 2000) de sus egresos para este concepto, los segundos destinan solo el 20%. Hasta este momento la mayoría de los conceptos de las finanzas públicas que hemos analizado muestran una concentración territorial de más de 50% en un solo conjunto de municipios, los correspondientes a la región Centro; en el caso de las obras públicas y fomento se rompe esta tendencia y lo que encontramos es una distribución donde poco menos del 60% en promedio del gasto en obras públicas (59.23% en 1996 y 63.39% en 2000) lo realizan las regiones que tienen más municipios, además de tener características más urbanas (Centro y Sur, ver Mapa No. 16), pero también es importante señalar que cuentan con los mayores ingresos totales. La tendencia de los gastos en obras públicas en estas dos regiones es muy similar al promedio de los municipios del estado comentado antes, sólo que en la región Centro las variaciones no son tan grandes como en los municipios de la región Sur. Por lo que respecta al resto de las regiones observamos como relevante la contracción del gasto en obra pública en la región Poniente que hace retroceder su participación del 16.37% en 1996 a 12.37% en 2000;

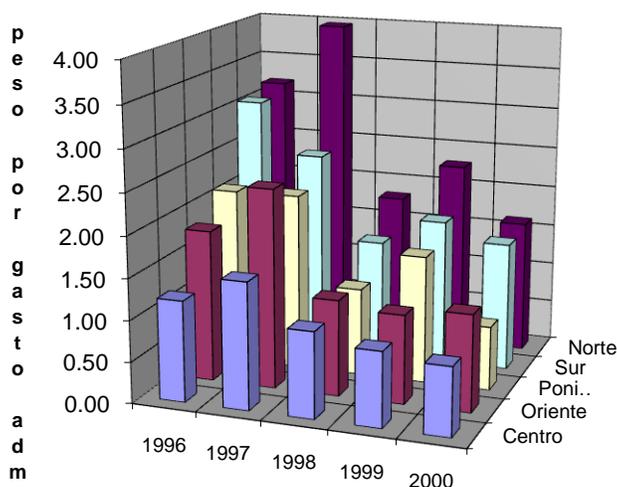
¹³ Más allá del debate sobre si las erogaciones realizadas sobre este concepto deban ser consideradas como gastos o inversión, dado que nuestra fuente de información (Sistema Nacional de Información Municipal, CEDEMUN) las considera gastos, las llamaremos de esta forma.

mientras que las regiones Norte y Oriente mantienen prácticamente constante su participación, 10.24% y 14.17% en 1996 y 10.20% y 14.05% en 2000 respectivamente.

La relación entre los gastos administrativos y los destinados a obra pública y fomento nos genera un indicador que llamaremos Impacto del gasto y que nos relaciona el gasto en obras públicas entre el gasto en administración, o cuanto se gasta en obras públicas por cada peso gastado en administración. Esta relación trata de mostrar, de una forma muy simple, como opera la administración pública municipal, en términos de cuanto se invierte a fin presentar resultados concretos que sean un avance en la solución de los problemas locales y que impacte de forma favorable en la calidad de vida de los habitantes de los municipios.

Gráfica No. 17

Impacto del gasto en Municipios de Tlaxcla por Región



Fuente: Elaboración propia con base en CEDEMUN.

Aplicando para datos a nivel nacional podemos ver que en promedio los municipios del país tienen un bajo impacto del gasto, de tal forma que por cada peso que se gasta en administración, sólo se invierten 33 centavos en obras públicas y fomento, mientras que en Tlaxcala en promedio esta relación se encuentra más equilibrada, ya que en 1996 por cada peso que los municipios gastaron en administración, se erogaron 1.79 pesos en obra pública y fomento, para 1997, 2.05 y el resto de los años hay una baja hasta que en el 2000 el impacto en el gasto es de uno por 1.06, lo que en primera instancia hace suponer un impacto positivo en la sociedades locales. Por otro lado, mientras que los gastos administrativos muestran una fuerte tendencia al crecimiento, los gastos en obras públicas y fomento muestran una tendencia errática, pero hacia la baja. Sobresalen los casos de las regiones Norte y Sur donde este indicador alcanza los niveles más altos, 3.19 y 3.09 en 1996, a partir de esta fecha en todas las regiones hay una caída

significativa del impacto en el gasto, como se muestra en la gráfica anterior; si bien en casi todas hay una reducción del 50%, sobresale la región Poniente, donde en el 2000 sólo se gastó en obras y fomento 77 centavos por cada peso de gastos administrativos, mientras que en 1996 gastaba 2.13 pesos. Por su parte las regiones Norte y Sur, sucede algo similar, pero no tan marcado, el impacto del gasto cae hasta 1.62 y 1.56 en el 2000, respectivamente. En el caso de los municipios de la región Centro casi desde el inicio del periodo presenta una tendencia decreciente, pues en 1997 alcanza su máximo (1.22) y de aquí baja de forma constante hasta alcanzar 0.83 en el 2000. En todos los casos 1998 fue el año en el cual se dieron las mayores reducciones.

La última de las erogaciones importantes que realizan los municipios del estado de Tlaxcala y que durante el periodo de estudio crecieron de forma importante fueron las transferencias¹⁴, mismas que en 1996 eran el 13.39% y en 1997 bajaron a 6.67%, para posteriormente aumentar hasta casi una cuarto del gasto total (24.20%), para finalmente quedar en 19.74%. A nivel territorial las transferencias se concentran en la región Centro, que en 1996 otorgaba el 30.57% del total y alcanzaron su máximo en 1997 con el 40.74%, finalmente en el año 2000 esta región concentraba el 32.67%. En 1996 la región Oriente era la segunda por el nivel de las transferencias otorgadas (20.60%), aumentando el año siguiente (28.58%) y a partir de 1998 hay una baja constante hasta el 2000 en donde mantiene la participación más baja de todas las regiones. La región Poniente en 1996 participaba con el 17.57% de las transferencias totales, el año siguiente hay una baja (14.69%) y a partir de 1998 un aumento constante hasta convertirse en el 2000 la segunda región por su nivel de transferencias (21.57%). Por lo que respecta a las otras regiones, Norte y Sur, no presentan cambios importantes en su participación durante el periodo (13.89% a 15.47% y de 17.37% a 17.70% de 1996 a 2000 para cada una). A un nivel más desglosado sería importante saber el destino de las transferencias, como pudieran ser instituciones públicas, privadas, organizaciones no gubernamentales, pago de deuda, etc.

El análisis anterior ilustra sobre las transformaciones que están teniendo lugar en los gobiernos locales del estado, por un lado se incrementa su dependencia de las participaciones federales y estatales; el crecimiento de las participaciones da sustento a incrementos el gasto de los municipios; en un primer momento estos destinan la mayor parte sus ingresos a gastos de obra pública y fomento, pero posteriormente comienzan a aumentar los gastos administrativos y en menos medida las transferencias; como se incrementan estos gastos se debe suponer que es para mejorar los sistemas de gestión al interior de la administración pública municipal, sin embargo, si esto sucede, cabe preguntarse: ¿no deberían aumentar los ingresos propios como resultado de

¹⁴ “Es el traslado implícito o explícito de recursos del sector público al resto de la economía y al exterior, ya sea en dinero o en especie, sin recibir por ello contraprestación directa alguna y únicamente condicionando su asignación a la consecución de determinados objetos de política económica y social” o al pago de intereses de la deuda pública (INEG, 2001).

una mejor gestión o que rubro de la parte administrativa es el que más crece, los sueldos, los bienes muebles (las camionetas), las computadoras; porque se ha dejado de recaudar la fuente específica de ingresos para los gobiernos locales, el impuesto predial? Al parecer está sucediendo lo que señala Guillén (1997) para el caso de los municipios del norte del país, donde hay una capacidad material para afrontar las problemáticas de sus sociedades locales, pero esta “expansión en su dimensión...ha sido mediante estrategias poco estructuradas, menos supervisadas y pocas veces debatidas socialmente.... En otros términos son aparatos de gobierno que se han desarrollado (y operan) con un alto costo social, ya sea que se mida en términos políticos o desde una racionalidad técnico-instrumental”.

6. La Política Social

En este capítulo analizaremos el contenido y la expresión territorial de los programas de política social en el estado de Tlaxcala durante la segunda mitad de los años noventas, haremos énfasis en la separación de acciones entre los distintos ordenes de gobierno, federal, estatal y municipal. Partimos del supuesto que señala Gordon (2000), que la aplicación de los programas contiene mecanismos y arreglos institucionales para la distribución de recursos con base en criterios de necesidad, que señalan los objetivos de las acciones al mismo tiempo que los límites y alcances de la intervención pública en la llamada “cuestión social”. Este último concepto está muy lejos de ser consensuado, muy al contrario se caracteriza por su continuo cambio con respecto al tiempo y al actor político que lo formula; los contenidos de los programas de política social expresan, además de una voluntad política determinada, una correlación de fuerzas entre los actores políticos que los generan y los que los demandan.

En este sentido nos parece relevante mostrar el contenido de los programas de política social de los diferentes órdenes de gobierno en el estado de Tlaxcala. Como hemos señalado, sobre todo en capítulos 3 y 4, en la década de los noventas la sociedad tlaxcalteca manifiesta un conjunto de cambios socioeconómicos que favorecen la alternancia en los gobiernos locales y posteriormente en el de la entidad y con ello, suponemos, una nueva correlación de fuerzas entre los actores políticos locales. En esta situación, de mayor apertura y pluralidad, hay espacio para el accionar de nuevos actores políticos surgidos a partir de la alternancia, por lo que consideramos que es una situación favorable para la generación de políticas sociales alternativas con nuevos contenidos y alcances. La intervención de los gobiernos municipales en la “cuestión social” se vuelve relevante no sólo porque la carencia de facultades explícitas para este orden de gobierno, genera un conjunto de nuevas prácticas que apelan a la innovación por parte de los que hacen la política social, la apertura hacia la cooperación con otros municipios u organizaciones de la sociedad civil (ONG's), además del incremento de la siempre necesaria participación ciudadana, sino también, porque muestran la potencialidad de construir desde estos gobiernos alternativas locales, con nuevos contenidos y alcances, diferentes a las políticas sociales estatales y federales.

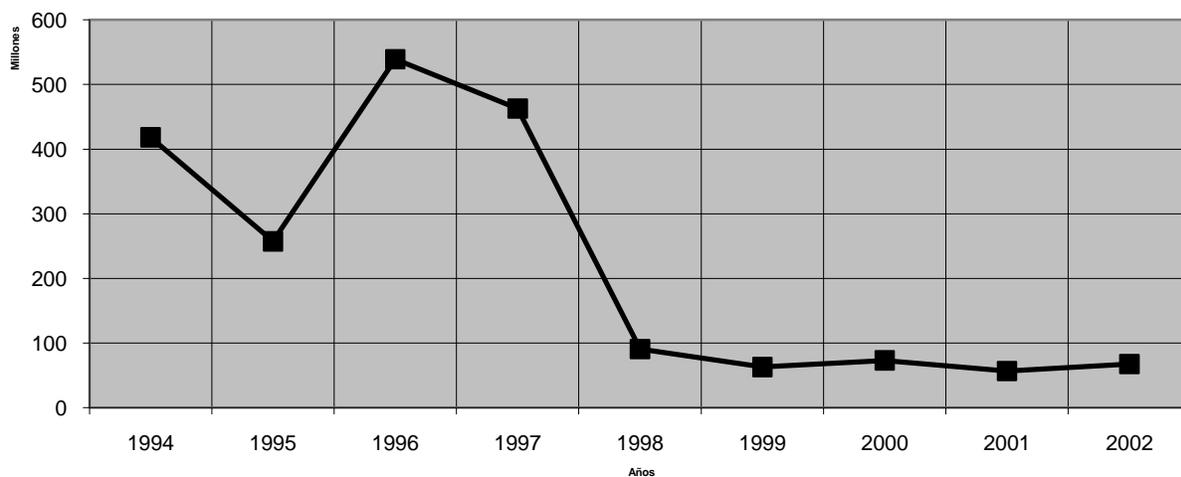
6.1. Las acciones de la SEDESOL

Para analizar el impacto de los programas federales de política social en Tlaxcala utilizaremos el nivel de gasto como variable relevante. La Federación invierte en Tlaxcala aproximadamente el 1% del gasto social a nivel nacional, por lo que en 1996, fecha en que se da el mayor nivel de gasto, este fue de 610 pesos por habitante, mientras que en el 2000 se observa un

decremento hasta los 76 pesos por habitante. De acuerdo con la evolución de este gasto podemos dividir el periodo de 1994 a 2002 en dos partes, de 1994 a 1997 y de 1998 a 2002. Durante la primera parte el desenvolvimiento del gasto se encuentra marcada por una significativa baja en 1995 como efecto de la crisis de las finanzas públicas que vive el país, en el episodio conocido como el “error de diciembre”; posteriormente hay una recuperación y el periodo termina cuando se crea el Ramo 33 que distribuye los recursos en los fondos de aportaciones con criterios redistributivos con base en indicadores socioeconómicos y demográficos. Una de las principales características del segundo periodo (1998-2002) es la significativa reducción de recursos para los programas sociales de la Secretaría de Desarrollo Social, ya que representan sólo aproximadamente una quinta parte de los fondos ejercidos en 1996, el máximo alcanzado desde 1994. Por lo que se refiere a su evolución, el nivel de gasto muestra una tendencia decreciente, como se observa en la siguiente gráfica.

Gráfica No. 18

**Gasto Social Ejecutado por Sedesol en Tlaxcala
pesos constantes del año 2000**

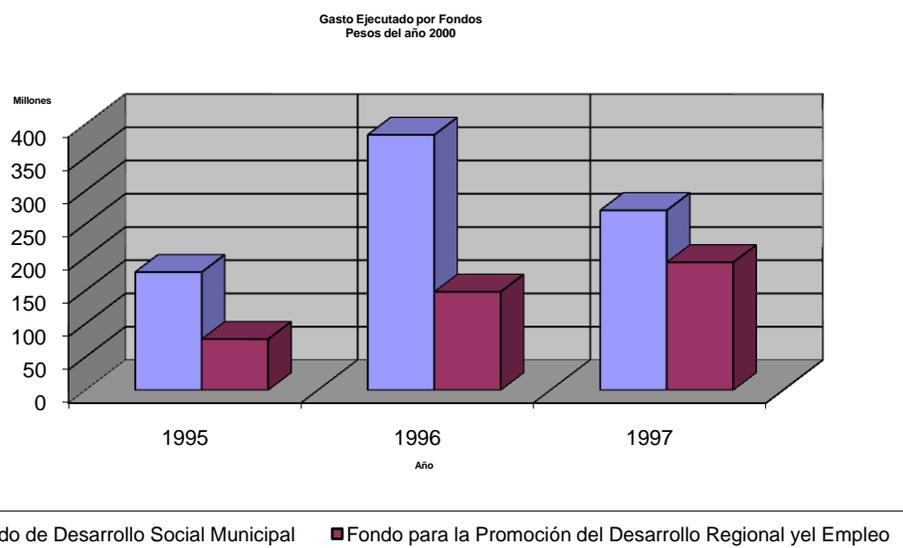


Fuente: Elaboración propia con base en INEGI.

De 1995 a 1997 el gasto social de la Federación en Tlaxcala esta compuesto principalmente por dos fondos: el Fondo de Desarrollo Social Municipal y el Fondo para la Promoción del Desarrollo Regional y el Empleo (ver gráfica 19). El primero de estos fondos debería de servir para financiar obras de atención a la pobreza con impacto local, señalando que de “preferencia a obras de agua potable, drenaje o letrinas, electrificación, centros o casas de salud, infraestructura educativa, caminos rurales y *muy especialmente proyectos productivos*” (SEDESOL: 1995); mientras el segundo tendría como objetivo financiar obras prioritarias para el desarrollo de los estados, programas especiales, el programa de empleo temporal y otros. Sin embargo, al analizar el conjunto de proyectos en que fue utilizado el gasto en este periodo nos

encontramos con un conjunto acciones similares para ambos fondos, obras de: Alcantarillado, Infraestructura Deportiva, Infraestructura Educativa, Pavimentación en colonias populares, Urbanización, Vivienda Progresiva, Abasto y comercialización de la producción primaria, Asistencia social y servicios comunitarios, Definición y conducción de la planeación del desarrollo regional, Desarrollo de áreas de riego, Desarrollo de áreas de temporal, Electrificación, Estímulos a la Educación básica Unidades médicas rurales y apoyos a la producción primaria. Mientras que como tareas específicas financiadas por el Fondo de Desarrollo Social Municipal son: Agua potable en zonas rurales, Caminos rurales, Centros de bienestar social, Centros de salud, Escuela digna y Crédito a la palabra; mientras que para el Fondo para la Promoción del Desarrollo Regional y el Empleo: Agua potable en zonas urbanas, 100 ciudades, Infraestructura agrícola, Fortalecimiento ambiental, Protección ecológica, Reforestación, Sitios históricos y culturales, Solidaridad forestal, Becas de capacitación para los trabajadores, Mujeres y Apoyo al servicio social.

Gráfica No. 19

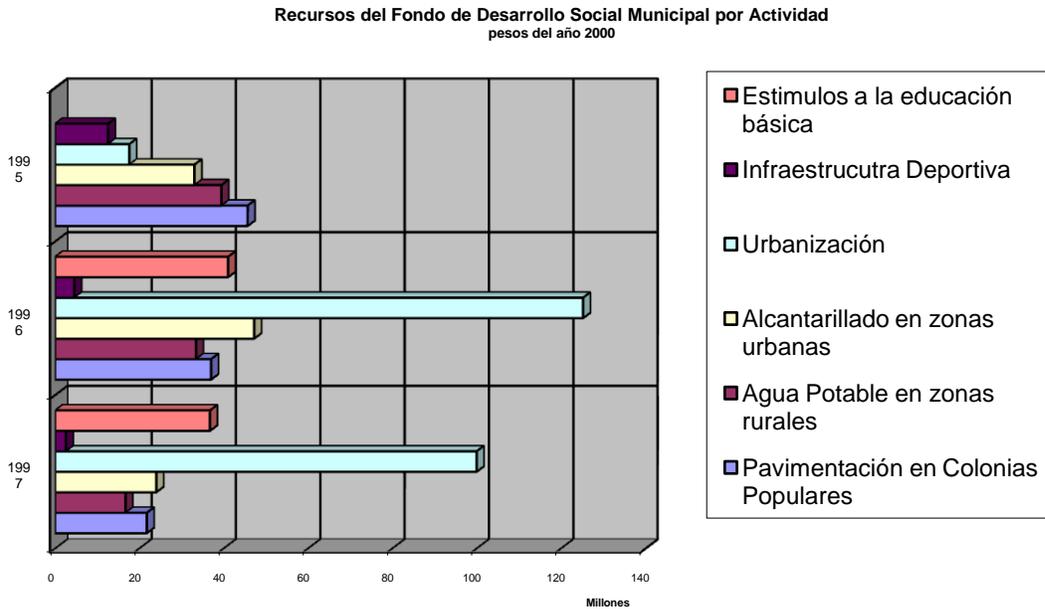


Fuente: Elaboración propia con base en Sedesol.

De ambos fondos el de Desarrollo Social Municipal es el que contó con una mayor cantidad de recursos, como se ve en cuadro anterior, 70% del total el primer año, 72% el segundo y 58.40% el tercero, aunque para el final del periodo el Fondo para la Promoción del Desarrollo Regional y el Empleo tiene un incremento significativo, puesto que llega a ser algo más de la mitad que el primero. Durante estos tres años se realizaron poco más de 12,000 acciones con recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal, la mayor parte de ellas, aproximadamente el 80%, se encuentran concentradas en sólo 8 áreas de atención: Urbanización (3,402), Estímulos a la educación básica (1,869), Escuela Digna (1,548), Alcantarillado (1,331), Pavimentación de colonias populares (894), Agua Potable (875), Crédito a la Palabra (523) y Otras actividades, (que en realidad son becas de capacitación, 525). De estas áreas de atención, sólo las dos primeras son

las que muestran un mayor incremento durante el periodo, sobre todo en los dos últimos años (ver cuadro 20).

Gráfica No. 20



Fuente: Elaboración propia con base en Sedesol.

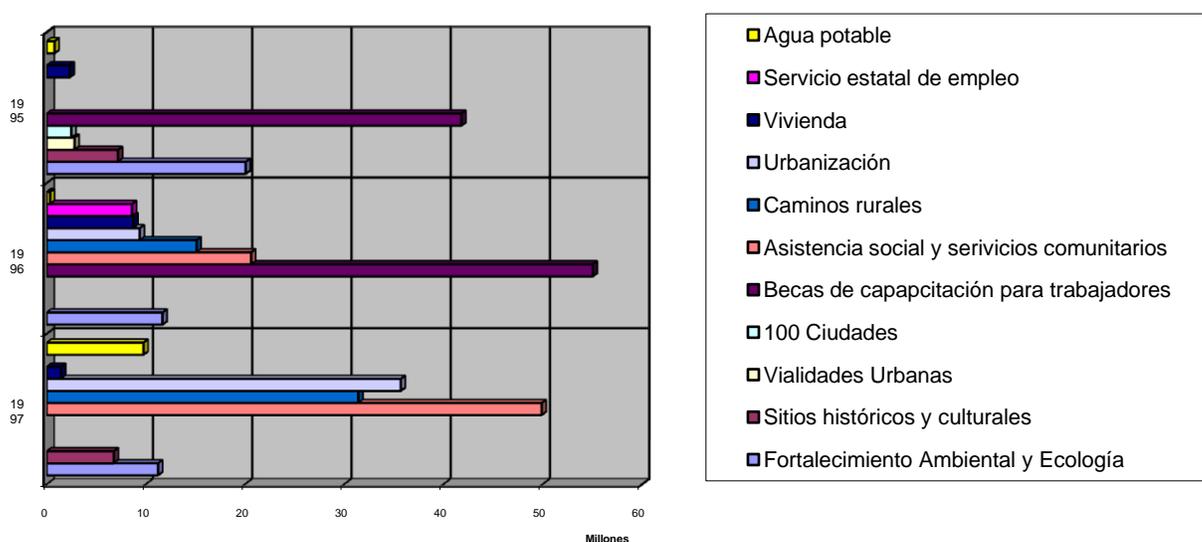
Por lo que respecta al monto de los recursos aplicados por rubro, de forma similar que las acciones, el 75% de los mismos se encuentran concentrados en sólo seis actividades: Urbanización (31.44%), Alcantarillado (13.50%), Pavimentación de colonias populares (13.53%), Agua potable (11.60%), Estímulos a la Educación básica (10.07%) e Infraestructura deportiva (2.54). Es importante señalar que el mayor incremento por concepto de gasto en el periodo se dio en el rubro de urbanización, sobre todo a partir de 1996. Los proyectos que se agrupan dentro de este concepto están relacionados con el empedrado y adoquinamiento de calles, alumbrado público, construcción de guarniciones y banquetas y la remodelación de plazas cívicas y jardines. De este modo es posible observar que la construcción de la infraestructura urbana fue una de las prioridades al determinar el objeto del gasto de este fondo.

El Fondo para la Promoción del Desarrollo Regional y el Empleo en 1995 tiene recursos por 76,800,236 pesos y en 1997 estos ascienden a 192,203,369 pesos (a precios constantes base 2000), lo que representa el 41.6% de los recursos que aplica la Sedesol en el estado. De 1995 a 1997 con los recursos de este fondo se realizaron 9,360 acciones, siendo las más numerosas las correspondientes a los siguientes rubros: Asistencia social y servicios comunitarios (23.21%), Becas de capacitación para los trabajadores (21.88%), Caminos rurales (16.40%), Urbanización (13.42%) y Fortalecimiento ambiental, protección y reservación ecológica (9.91%). El conjunto de

actividades que entran en el rubro de Asistencia social y servicios comunitarios es muy amplio, van desde los apoyos con despensas a niños con desnutrición; cursos de capacitación laboral para discapacitados, mujeres, etc.; construcción, remodelación o reparación de diversos edificios públicos, ejidales, plazas, calles, etc.; jornadas de promoción de protección ecológica; colocación de nomenclaturas en calles y plazas; limpieza de barrancas, panteones, deshierbe de terrenos, desazolve de zanjas, barrancas, canales de aguas pluviales; elaboración de proyectos varios, material didáctico, diseño de cursos; hasta construcción de torres de iglesias, sacristías, nivelación de terrenos para iglesias, colocación de losetas en capillas, redecoración y compra de ornamentación para iglesias (ver gráfica 21).

Gráfica No. 21

Recursos por programa Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo pesos del año 2000



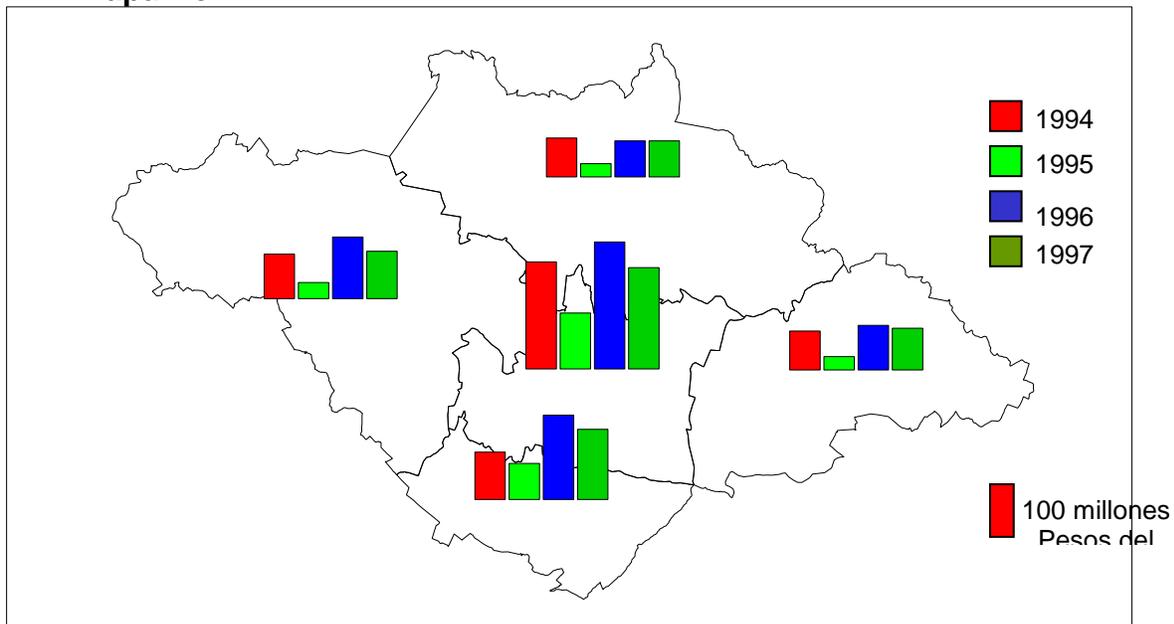
Fuente: Elaboración propia con base en Sedesol.

Los recursos de este fondo fueron aplicados principalmente al financiamiento de los programas de Becas de capacitación (27.43%), Asistencia social y servicios comunitarios (19.97%), Caminos rurales (13.17%), Urbanización (12.76%) y Fortalecimiento ambiental, protección y reservación ecológica (12.17%). Pero mientras que el otorgamiento de Becas de capacitación fue el programa con mayor financiamiento en 1995 y 1996, en 1997 desaparecen; caso contrario que las actividades de asistencia social y servicios comunitarios, que en primer año no existe y que en último tiene un crecimiento de más del 100%; algo similar sucede con los programas de Urbanización y Caminos rurales, el primero crece 500% y el segundo casi 100%. Otro dato relevante sobre el uso de los recursos de este Fondo es la reducción de los destinados a financiar proyectos productivos, esto es de los programas de Becas para la capacitación, Apoyos a la producción primaria, Caminos rurales, Carreteras, Desarrollo de áreas de riego, de temporal,

Fomento a la producción y a la productividad y construcción de infraestructura pecuaria, mismos que pasaron de reunir el 38.41% de los recursos totales del fondo en 1996 al 30.42% en 1997.

Para analizar la distribución territorial del gasto social durante el periodo utilizaremos una regionalización adoptada en el capítulo 4 por la dificultad de trabajar con los datos de los 60 municipios del estado de Tlaxcala. De este modo tenemos que todas las regiones presentan una evolución similar (ver mapa siguiente, No. 17), una importante reducción del gasto en 1995 y una posterior recuperación, pero es aquí donde se comienzan a observar algunas diferencias. La mayor parte del gasto social de este periodo se concentra en las regiones que cuentan con municipios urbanos, es decir las centro y sur, (en 1994 ellas tenían el 36.73% y 17.7%, respectivamente); mientras que el resto de las regiones, oriente, poniente y norte, que cuentan con la mayoría de municipios en condiciones de alta y muy alta marginación, sólo se canalizó en este mismo año el 45.5% del gasto. Para 1995, año en que ocurre la severa caída del gasto ejercido por la Sedesol este se reduce a poco más de la mitad, el impacto territorial de esta reducción en el gasto es diferenciada, ya que, mientras en las regiones centro y poniente es de aproximadamente la mitad, en las regiones norte y oriente es de poco más de 60%, mientras que en la región sur sus efectos son menores, pues solo alcanza el 25%. Al finalizar el periodo y después de una importante recuperación en 1996, la región sur presenta una mejor situación en la distribución de los fondos del gasto social al pasar del 17.45% en 1994 al 23.35% en 1997; en tanto que las regiones centro y norte bajan su participación en la distribución de recursos al pasar de 37.32% y 14.55% a 33.07% y 12.56%, respectivamente para el mismo periodo; por último las regiones poniente y oriente presentan un leve incremento en sus participaciones en el gasto social ejercido.

Mapa No. 17



Fuente: Elaboración propia con base en Sedesol.

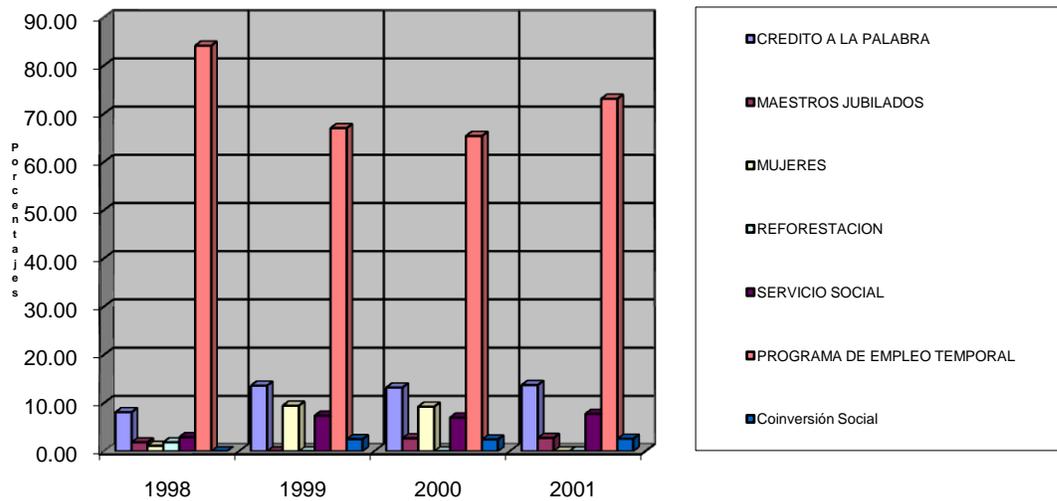
De lo anterior podemos señalar que tanto los subprogramas que se ejercieron, como la distribución territorial de los fondos favorece en mayor medida a los municipios con un mayor porcentaje de población urbana. Es necesario destacar la relevancia de la variable demográfica en el reparto de los fondos (vía la fórmula de distribución), dado que, a partir de 1996 la distribución de la población por regiones y del gasto ejercido es muy similar. De modo que los municipios de las regiones centro y sur que concentran el 65% de la población tienen poco menos del 60% del gasto; en tanto que en los municipios de las regiones oriente, poniente y norte lo que se observa es una distribución que toma en cuenta las condiciones de pobreza. Así tenemos que la región norte, que en este periodo tiene la mayor cantidad de municipios rurales y en condiciones de alta marginación y en la cual se ubica el 8.50% de la población, le corresponde el 12.5% de los fondos; en tanto que la región oriente también con municipios rurales, pero donde se ubica la tercera ciudad del estado, Huamantla, concentra el 12% de la población y tiene el 14.7% del gasto ejercido por Sedesol y por último la región poniente, donde 8 de los 11 municipios que la componen son rurales y cuenta con la sexta ciudad del estado, Calpulalpan, concentra el 15% de la población y el 16% de los fondos.

A partir de 1998 se instituye el ramo 33, lo que supone una mayor descentralización de los recursos de la política social, con lo que la mayor parte son ejercidos por los municipios desde diferentes fondos de aportaciones. Dichos fondos cuentan con su propia normatividad y formulas de reparto; son recursos federales fiscalizados por las legislaturas locales y con un acotamiento en lo que corresponde a su uso (Agua potable, Urbanización municipal, Infraestructura básica de salud, Mejoramiento de vivienda, Caminos rurales, Alcantarillado, Electrificación rural y de colonias pobres, Infraestructura básica educativa, Infraestructura productiva rural y Drenaje y Letrinas), lo que genera un nuevo conjunto de problemáticas para los Ayuntamientos.

De este modo el gasto ejercido directamente por la Sedesol en Tlaxcala es reducido drásticamente, a partir de 1998 el monto de recursos es aproximadamente una quinta parte de los ejercidos en 1997. Consecuentemente se reducen también los programas, de 30 programas que manejaban los Fondos de Promoción del Desarrollo Regional y el Empleo y el de Desarrollo Social Municipal que dan solo 6, Crédito a la palabra, Maestros Jubilados, Mujeres, Reforestación, Servicio Social y Empleo Temporal (ver gráfica 22).

Gráfica No. 22

Gasto Ejercido por Programas Sociales de Sedesol

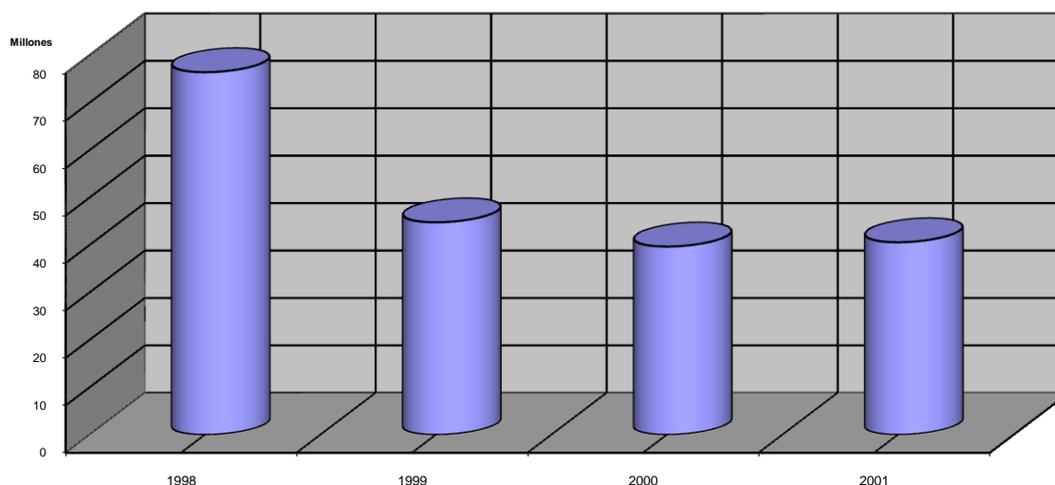


Fuente: Elaboración propia con base en Sedesol.

De todos estos programas el de Empleo Temporal es el más importante, ya que para 1998 poco más del 80% de los recursos totales se ejercieron en este, mientras que para 2001 fueron poco más del 70% (ver gráfica 23). Este programa “impulsa la realización de obras y acciones mediante el uso intensivo de mano de obra (no calificada) en la rehabilitación y mejoramiento de infraestructura social y productiva en zonas rurales marginadas” (Sedesol, 2002: 41), para lo cual se tiene que entrar en coordinación con otras secretarías (Semarnap, Sagarpa y SCT). La población objetivo de este programa es la que es mayor de 16 años y que habita en localidades rurales de hasta 2,500 habitantes ubicadas en municipios prioritarios; por otro lado el apoyo consiste en un pago por jornal que se entrega en efectivo y corresponde al 90% del salario mínimo diario de la zona “C” o su equivalente. La idea que anima este programa es que las familias que participen en él eleven y diversifiquen su ingreso; aumenten el valor, la capitalización y la rentabilidad de los activos que poseen y se generen ingresos en las épocas de mayor demanda (Sedesol, 2002).

Gráfica No. 23

Tlaxcala
Recursos ejecutados por el Programa de Empleo Temporal
pesos del año 2000



Fuente: Elaboración propia con base en Sedesol.

Durante el periodo de 1998 a 2002 los recursos destinados a este programa muestran una tendencia decreciente, como se ve en el cuadro anterior, ya que han pasado de 76 a 40 millones de pesos entre estos años, una reducción de casi el 50%; de hecho, tan sólo en 1998 se disponen de los mayores recursos y a partir de 1999 es cuando tiene lugar la reducción, misma que se mantiene hasta que termina el periodo. Así como hay una reducción en el monto de los recursos asignados hay, consecuentemente, una disminución en la cobertura del programa; en 1998 se realizaron 1,766 acciones, mientras que en 1999 fueron 1,973 y se entregaron un total de 135,532 jornales a igual número de beneficiarios, en tanto que en 2000 las acciones fueron 1,842 y los beneficiarios 27,776 y para 2001, se entregaron 31,631 jornales en 1,851 acciones, muy poco para un estado que en el 2000 cuenta con casi 1 millón de habitantes. Lo anterior muestra un deterioro del programa en relación con el espíritu de su operación, de 1998 a 1999 se trata de mantener la misma cobertura del programa, sin embargo, la reducción de los recursos hace que las cantidades entregadas por beneficiario disminuyan aproximadamente a la mitad; a partir del 2000 los beneficiarios se reducen en 80%, con lo que se mejoran las cantidades que se entregan por jornal, pero al mantenerse, incluso incrementarse, el número de acciones, los participantes por acción se reducen, lo que afecta la calidad de los trabajos realizados.

El segundo programa en importancia por los recursos ejercidos implementado por la Sedesol en el estado es el de Crédito a la Palabra, mismo que se enmarca como una modalidad de un programa mayor de Oportunidades Productivas. El objetivo de este subprograma es otorgar “recursos a productores agrícolas para estimular y diversificar la actividad económica en zonas de

temporal de baja productividad o con un alto riesgo de siniestros” (Sedesol, 2002), se otorga apoyo en efectivo con un máximo de quinientos cincuenta pesos por hectárea sin exceder de tres hectáreas por productor durante tres años, con la única reserva de haber recuperado la totalidad de los apoyos previos si se fue participante del programa anteriormente; no obstante lo anterior, los montos de apoyo están condicionados a la existencia de recursos presupuestales. Para 1998 los recursos ejercidos por este programa representan el 8% del total de los ejercidos por la Sedesol en el estado, si bien en los próximos años esta participación aumentará hasta alcanzar el máximo de 13.75%, no lo hacen los recursos netos, sino más bien como efecto de la disminución de los recursos de otros programas, específicamente el de Empleo Temporal. Por lo que se refiere al número de proyectos apoyados estos han disminuido de forma importante durante el periodo, de 1998 a 2001 donde pasan de 343 a 48, pero no sucede lo mismo con el número de beneficiarios que es prácticamente el mismo de 1999 a 2002 (de 10,068 a 9,138 productores). Por lo que ese puede esperar que el apoyo por proyecto se haya incrementado en este periodo.

El tercer programa en importancia es el de Mujeres (Proyectos productivos para mujeres) que durante 1999 y 2000 agrupa poco menos del 10% de los recursos destinados a la política social en el estado para finalmente desaparecer en 2002. De forma similar que el anterior este subprograma es parte de otro más amplio, de Oportunidades Productivas con el cual “se apoyan las iniciativas de las mujeres que viven en zonas rurales marginadas, con la puesta en marcha de proyectos productivos recuperables y técnicamente sostenibles, contribuyendo así a mejorar la condiciones económica sus familias” (Sedesol, 2002). Los apoyos consisten en la entrega de cuarenta y cinco mil pesos por proyecto que serán utilizados en gastos de inversión y capital de trabajo, además se requiere que las beneficiadas aporten por lo menos 6% de la inversión total del proyecto en efectivo o en especie. Otro requisito para otorgar estos apoyos es el compromiso por escrito de reintegrar los fondos según las modalidades que Sedesol determine. Los recursos ejercidos en Tlaxcala del programa de Proyectos productivos para mujeres aumentaron de forma significativa de 1998 a 1999, pues prácticamente se quintuplicaron, lo que impacta en el número de proyectos impulsados y mujeres beneficiadas, ya que los primeros pasan de 27 a 124, atendiendo en este último año a 3,462 personas. Para el 2000 hay una pequeña baja en los fondos ejercidos, pero a partir de 2001, según datos de Sedesol, el programa desaparece, puesto que no se le destinan recursos.

Dos programas que aumentan su importancia y sus recursos de 1998 a 2001, son los de apoyo al Servicio Social y el de Coinversión social; según datos de la Sedesol, para 1998 representan sólo el 3% del gasto total en el estado y para 2001 aumentan hasta ser de poco más del 10%, la mayor parte es destinada al programa de apoyo al Servicio Social. El Programa Jóvenes por México (apoyo al Servicio Social) tiene como objetivo “canalizar y capitalizar el

esfuerzo y conocimiento de los jóvenes prestadores de servicio social en beneficio de la población en pobreza extrema que habita en localidades y colonias marginadas” (Sedesol, 2002). Hay tres formas en que se otorga el apoyo: por un periodo de seis meses y 80 horas mensuales, novecientos pesos mensuales por prestador renovables por un periodo; para los prestadores que se trasladan a las regiones y permanecen en estas mínimo dos meses y aportan un mínimo de 160 horas mensuales, un apoyo económico de dos mil pesos; y por último en reconocimiento de prestadores que se destacaron por su vocación de servicio y compromiso en la atención de las necesidades de la población, un reconocimiento de hasta seis mil pesos. En 1998 se apoyaron 33 proyectos con \$2,648,231 pesos, para 1999, hay un aumento importante de los fondos (\$4,931,514 pesos) aunque no tanto de los proyectos que aumentan a 48; a partir de 2000 hay un aumento significativo de los proyectos respaldados que llegan a 307 con 1,340 prestadores de servicio, no obstante hay un decremento en los fondos destinados a este programa (\$4, 232,400 pesos) y finalmente para 2001 hay un ligero incremento en los fondos (\$4,309, 949 pesos) pero un significativo en lo que respecta a los proyectos respaldados que hacen a 649.

Se acuerdo con los datos proporcionados por la Sedesol, al Programa de Coinversión Social en el estado de Tlaxcala le fueron asignados recursos hasta el año de 1999. Es al programa que se destinan la menor cantidad de recursos, representando en promedio entre 1999 a 2001 el 2.5% del gasto total en el estado. Este programa tiene como objetivo “impulsar el desarrollo integral de grupos en situación de pobreza, vulnerabilidad social o ambas, que requieran respaldo para enfrentar de mejor manera los retos y alcanzar niveles de vida dignos, mediante el apoyo corresponsable a proyectos de alto impacto social efectuados por los participantes” (Sedesol:2002). Este programa se establece como el espacio de vinculación entre el gobierno y organizaciones de la sociedad civil (OSC) e instituciones legalmente constituidas, sin fines de lucro y que no realicen proselitismo político o religioso; en este sentido los recursos financieros proporcionados por el gobierno complementan los financieros, materiales y humanos que aportan las organizaciones en el desarrollo de proyectos de alto impacto social.

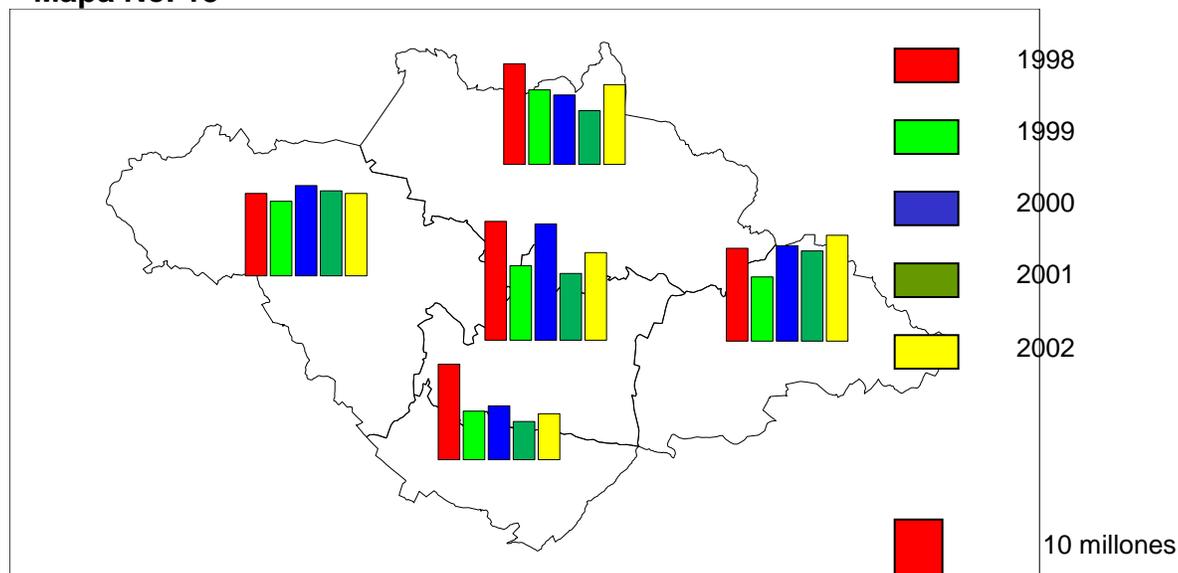
Dichos proyectos se pueden realizar en las vertientes: económica, social, de capacitación y de fortalecimiento institucional; en el primer caso se apoyan actividades que promueven empleos, producción o cualquier otra que genere beneficios económicos que fortalezcan el patrimonio de los participantes; en el segundo los proyectos deben estar relacionados con la asistencia al desarrollo humano y comunitario que contribuya a la creación y fortalecimiento del capital social y a la promoción y defensa de los derechos humanos, sociales, económicos y culturales; la tercera vertiente los proyectos deben tener como objetivos que generen o fortalezcan habilidades, conocimientos y valores de participación ciudadana que contribuyan al incremento de las capacidades personales y comunitarias de los beneficiados; y por último en el quinto caso los

proyectos deben estar dirigidos a mejorar las capacidades de servicio y articulación entre diversos actores sociales, para generar sinergias y mayor impacto social. Hay tres modalidades de apoyos, la promoción general que establece que pueden ser aplicados en cualquier municipio con cobertura local o regional, la aportación gubernamental es de ciento setenta y cinco mil pesos; la promoción específica, que señala que los proyectos deben ser aplicados en varios municipios y de preferencia en dos o más estados con una aportación de quinientos mil pesos y por último la promoción focalizada, para proyectos que impacten de manera efectiva en municipios localizados dentro de las microrregiones con una máxima aportación federal de un millón de pesos.

En 1999 en Tlaxcala se apoyaron con un millón de pesos 13 proyectos con un total de 3,852 beneficiarios, quienes aportaron \$2,174,730; para el 2000 no aumenta el número de proyectos y se reducen un poco la aportación federal (\$1,490,800 pesos), pero se incrementa el número de beneficiarios a 6,293, y un poco las aportaciones a sus proyectos (\$2,430,766 pesos), por último en 2001 los proyectos apoyados se reducen (10) y con ello el resto de los indicadores, las aportaciones federales disminuyen un poco (\$1,443,987 pesos), los beneficiarios (445) y drásticamente sus aportaciones (\$1,100,470 pesos).

La totalidad del gasto social en Tlaxcala presenta un comportamiento errático donde se alternan incrementos y bajas en cada uno de los años de este periodo; por otro lado la expresión territorial, por regiones, de estos programas muestra una distribución muy semejante a la del periodo anterior en 1998, el 44% del gasto se concentra en las regiones centro y sur, las más urbanizadas, pobladas y que cuentan con municipios que presentan menores grados de marginación. La primera diferencia es que la región norte tiene el segundo nivel de gasto (20.5%), además de que el gasto no está tan concentrado, puesto salvo la región poniente casi todas tienen más o menos el 20%. En 1999 hay una severa reducción del nivel de gasto que afecta a todas las regiones pero de manera diferenciada; la disminución más importante se da, precisamente, en las regiones más pobladas y más urbanizadas, particularmente en la sur donde se rebaja el gasto social en poco menos de 50%. Las regiones donde la disminución de los fondos no es tan severa son poniente y norte que concentran la mayor parte del gasto, junto con la región centro. Ver Mapa 18.

Mapa No. 18



Fuente: Elaboración propia con base en Sedesol.

Para 2000 hay un leve incremento que, sin embargo, se concentra en dos regiones centro y oriente. Al finalizar este periodo lo que podemos observar a nivel general es una disminución neta de los recursos ejercidos por la Sedesol en el estado, donde la distribución territorial es muy diferente que en el periodo anterior. Si bien única región donde podemos encontrar un incremento de recursos es la oriente, también vemos que hay una nueva forma de repartirlos, de modo que las regiones más pobres, poniente, norte y oriente, tienen un mayor peso que las más urbanizadas, lo que señala que los programas de la Sedesol en el estado, modificaron durante el periodo su objetivo, de la construcción de infraestructura urbana a la atención de la pobreza rural, donde a esta también se le trata de manera distinta. Las grandes diferencias entre los recursos asignados a un programa temporal, como lo es el de empleo, sobre otros como el de Coinversión social, Proyectos productivo para mujeres o Crédito a la palabra, muestran una forma de ver la pobreza como mero accidente en la vida de las personas y no como un elemento estructural cuya superación debe propiciar una mejor organización de la sociedad, en un clima de igualdad de género y respeto por las diferencias y sobre todo confianza.

6.2. Política Social del Gobierno de alternancia

En 1998 la sociedad tlaxcalteca por primera vez en su historia eligió a un gobierno no surgido del Partido Revolucionario Institucional, de esta manera fue electa una administración que tiene como base una amplia alianza de partidos y organizaciones políticas y sociales (Gobierno del Estado de Tlaxcala, 1999). Misma que se propone continuar con el espíritu de las alianzas, ahora entre autoridades, organizaciones políticas y ciudadanos, mismas que no sólo deberán proseguir, sino fortalecerse; la mejor expresión de ello es que el Plan Estatal de Desarrollo (1999-2005) se

encuentra organizado en 5 alianzas para lograr sus objetivos, Alianza para un Buen Gobierno, Alianza para el Desarrollo Económico, Alianza para el Desarrollo Social, Alianza para la Justicia y Alianza para una Administración Eficiente.

La Alianza para el Desarrollo social tiene como objetivo promover “condiciones de equidad para toda la sociedad tlaxcalteca en su conjunto mediante la eliminación de las prácticas discriminatorias que han marginado a grandes sectores de la población” (Gobierno del Estado de Tlaxcala, 1999). De esta manera la población objetivo de esta alianza a la que se le brindará “asistencia” son los miembros de la sociedad que más sufren marginación: niños, mujeres, discapacitados, personas de la tercera edad y población indígena. Pero, por otro lado también se compromete a combatir la pobreza y buscar la equidad de la distribución de la riqueza, ya que son identificados como elementos que obstaculizan el avance y el uso pleno de la democracia. También se señala que los cambios que han tenido lugar en la sociedad tlaxcalteca en los últimos años provocan que haya una mayor complejidad en sus demandas, de aquí el reto que significa dar respuesta a todas ellas.

Una de las acciones más significativas de este gobierno fue la creación el 13 de octubre de 1999 de la Coordinación del Sistema Estatal de Promoción del Empleo y Desarrollo Comunitario (Sepuede). Misma que se define como una instancia del gobierno del estado que tiene como tarea diseñar, coordinar y operativizar las políticas, programas y mecanismos de atención al empleo y a las comunidades “basadas en estrategias de desarrollo local y de economía de autosuficiencia, promoviendo un modelo de desarrollo plural, democrático e incluyente” (P.O., 1999). En consonancia con el Acuerdo de creación del Sepuede, además de los objetivos relacionados específicamente con la promoción del empleo y la capacitación, se señala que esta Coordinación se encargará de: “VI.- Crear, validar y sistematizar las estrategias y metodologías que considerando las necesidades y recursos propios de las comunidades posibiliten su participación, organización y movilización para la formulación, ejecución y evaluación de proyectos productivos y bienestar social que generen empleo y mejores condiciones de vida; VII.- Fomentar la cooperación para la aplicación de estrategias de desarrollo microregional y de distritos industriales, basados primordialmente en microempresas del sector social que hagan viable la articulación en cadena y propiciar sistemas productivos que generen empresas integradoras y de servicio; VIII.- Promover los procesos de búsqueda y validación de nuevos diseños de movilización social y articulación institucional que favorezcan el fomento al empleo y el desarrollo comunitario” (P.O., 1999).

La intención con que fue concebida esta oficina del gobierno del estado es la modificación de las prácticas corrientes de vinculación entre el gobierno y la sociedad, de esta forma se tratan de superar estilos de relación basados en el asistencialismo, paternalismo, corporativismo o

cualquier otra forma poco clara de articulación, para impulsar “desarrollo local mediante un trabajo... que impulse la participación consciente y responsable de las personas, las familias, los grupos y las comunidades” (Sepuede, 2003: 3). A partir de esta oficina se procura de realizar un esfuerzo de ordenación, en una lógica de cooperación y coordinación, entre las diferentes agencias oferentes de programas sociales, del ámbito federal o estatal según sea el caso. Se propone la organización de la demanda de la política social a fin de “direccionar la oferta institucional, de manera que las respuestas sean sistemáticas y continuas, cada vez con mayor valor agregado, hasta lograr la inclusión al desarrollo” (Sepuede, 2003: 3). Se trata de que las instituciones se relacionen de forma tal que se eviten duplicidades que pueden provocar una sobre oferta de programas en una localidad y al mismo tiempo falta de los mismos en otra.

Para su funcionamiento el Sepuede está dividido en seis direcciones y un Instituto, siendo estas las de Desarrollo Comunitario, Empleo, Capacitación Integral, Información, Administrativa e Instituto de Capacitación para el Trabajo (ICATLAX). Cada dirección maneja un conjunto de programas que tienen como objetivo incidir y capacitar a las personas para que procuren el mejoramiento de su calidad de vida. En este sentido la dirección de Desarrollo Comunitario es la que maneja el mayor número de programas que pueden impactar en el ámbito local, estos son el Programa de Incubadora de Empresas, de Asociacionismo Empresarial (cadenas, redes y empresas integradoras), Comités de Compras en Común en tiendas comunitarias y el Programa “100 Comunidades”. De estos los programas de Incubadora de Empresas y de compras en común son los que están resultando muy poco funcionales, hasta casi desaparecer; en cambio el Programa de Asociacionismo Empresarial aparentemente es uno de los exitosos.

El Programa de Asociacionismo Empresarial es sobre todo un programa de acompañamiento y orientación al emprendimiento y al crédito. Mediante él se tratan de organizar los servicios del gobierno conforme lo requiere el nivel de desarrollo de los sujetos sociales a fin de desarrollar una cultura empresarial en aquella población con iniciativas productivas. El programa está diseñado para tener una entrada, las ideas de negocios viables por parte de población, y múltiples salidas después de un proceso en el que se tratan de mejorar los proyectos. En un nivel inmediato las salidas están relacionadas con la canalización a alguna institución de seguridad social, si así lo señalan las condiciones de vulnerabilidad de los solicitantes, o la vinculación con las instancias de capacitación técnica, en primer lugar el Icatlax, la Dirección de Capacitación Integral u otra instancia de capacitación técnica en competencias laborales o de educación (Conalep, Cobat, etc.).

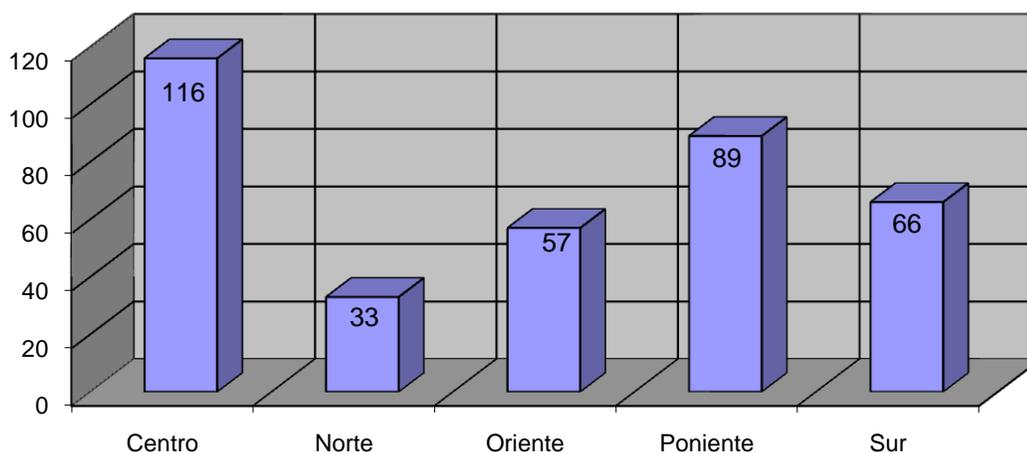
Cuando se detecta una idea que es viable se procede a realizar la asistencia técnica para la adecuada formulación y evaluación del proyecto, así como la consultoría básica para mejorar el

negocio y el diseño tentativo de un plan de negocios. Como segundo gran paso comienza la búsqueda de la capitalización del proyecto, en un primer momento y de acuerdo al tamaño, sector de origen, participantes y resultados de la evaluación del proyecto, la capitalización es social, basada en ahorro colectivo y fondos fomento y desarrollo (Cajas de Ahorro y Crédito, FONAES; Cajas Solidarias, Sedesol; Todos por Tlaxcala, Gobierno del Estado; Alianza Contigo, Sagarpa; Fidime-Fidasem y Microfinancieras). Cuando los proyectos son tal importancia y tamaño que muestran la posibilidad de una clara consolidación en los mercados estatales, nacionales e internacionales se consideran proyectos bancables y el financiamiento se busca en la banca comercial y de desarrollo (Fomento Tlaxcala; FIRA-Banco de México; Bancomext y Nafin).

Los resultados ofrecidos por el programa hasta la terminación de este trabajo fueron 361 proyectos en diversos sectores de la economía local apoyados hasta la fase de financiamiento. El apoyo financiero va de \$6,000.00 a \$500,000.00 pesos, dependiendo del tipo de proyecto. La distribución territorial de los proyectos, como se ve en el cuadro siguiente, muestra que el 32% se encuentran ubicados en la región Centro del estado, y llama la atención que sean los municipios urbanos donde haya una mayor concentración de los mismos, prácticamente la mitad se encuentra en la Zona Metropolitana de Tlaxcala (ZMT), mientras que Apizaco cuenta con 16. La región poniente cuenta con el 25% del total de proyectos, estando concentrados de forma mayoritaria en tres de los once municipios que componen la región, Ixtacuxtla municipio donde hay un importante complejo industrial tiene 23; Nanacamilpa, 21 y Calpulalpan, donde se encuentra la sexta ciudad del Estado y colindante con Nanacamilpa 15. La tercer región que concentra proyectos financiados es la Sur con el 18%; aquí también podemos encontrar que existe una concentración, pues tan sólo en dos municipios se encuentran poco menos de la mitad del total de proyectos, San Pablo del Monte (16) y Papalotla (15), que interesantemente forman parte de la Zona Metropolitana de Puebla, incluso San Pablo del Monte está prácticamente conurbado con el municipio de Puebla. Las dos regiones más pobres del estado son las cuentan con el menor número de proyectos financiados, la Oriente cuenta con el 16% y la Norte con el 9%. En la región Norte mayor parte se encuentran en dos municipios, Huamantla con 26 y Alzayanca con 16 y por lo que respecta a la región Norte es uno el que concentra más de la mitad de los proyectos: Tlaxco con 18.

Gráfica No. 24

Tlaxcala
Proyectos financiados Gestionados por la Dirección de Apoyo Comunitario



Fuente: Elaboración propia con base en Sepuede.

Por lo que se refiere a la vinculación de este programa con los municipios, no parece tener mucho éxito, ya que solo se han establecido enlaces con 6 de las 60 autoridades municipales del estado, Calpulalpan, Chuiautempan, Españaíta, Huamantla, Totolac y Zacatelco.

Al principio de la administración el Programa “100 Comunidades”, cuyo nombre anterior era “300 comunidades” y tenía como objetivo ubicar a las 300 comunidades con los peores niveles de bienestar para realizar en ellas un trabajo integral de varias instancias del gobierno del estado que permitiera elevar de manera significativa su nivel de vida, sin embargo, problemas presupuestales causaron que el alcance del programa fuera ajustado a un número inferior de comunidades. En los siguientes años problemas diversos como la falta de una metodología de trabajo clara y precisa; una alta rotación del personal que operaba el programa, tres directores en los primeros tres años y la frecuente deserción de comunidades objetivo que lo abandonan por falta de ofertas concretas y resultados provocan una baja funcionalidad que casi lo hace desaparecer. Es hasta 2002, cuando establece una metodología única de intervención que el programa comienza a institucionalizarse y a ofrecer algunos resultados.

Este programa se plantea como objetivos “generar opciones productivas y oportunidades de desarrollo local; Impulsar la participación organizada de sus habitantes y Fomentar la coordinación y colaboración de los 4 órdenes de gobierno” (Sepuede, 2004b); que funcionan en el estado. Esto se realizara a través de “alentar la gestión comunitaria, al permitir que sus habitantes se apropien de su realidad y jerarquicen las alternativas de solución (y al) facilitar la sinergia

interinstitucional, al contar universo analítico de las necesidades de la población” (Sepuede, 2004b). Se pretende que el programa sea punto de convergencia de las diferentes instituciones federales y estatales, así como los esfuerzos municipales y comunitarios que atienden la problemática de la superación de la pobreza y el desarrollo comunitario.

Como se ha señalado, el primer paso es detectar la problemática de la comunidad a través de la realización de un diagnóstico que busca clarificar las necesidades insatisfechas, así como sus posibles causas. La información obtenida en campo es clasificada en tres grandes conjuntos de necesidades:

- Sociales primarias o Básicas que comprenden, educación vivienda, salud, abasto, alimentación, cultura e infraestructura básica;
- Conocimiento: capacitación, asesoría, información, asistencia técnica para la gestión y el desarrollo técnico, administrativo y organizativo de las comunidades y;
- Económicas: explotación, aprovechamiento, comercialización y/o transformación de los recursos agrícolas, pecuarios, forestales, mineros, industriales y artesanales a fin de generar un mayor valor agregado de los productos y así potenciar el desarrollo local y regional (Sepuede, 2004c).

El siguiente paso es constituir comités comunitarios con los que se identifican las prioridades de la problemática y se acuerda el plan de trabajo y la realización de actividades. Se trata de “empatar la atención de las necesidades identificadas por los habitantes de las comunidades con la oferta institucional, aprovechando al máximo los recursos locales, potencial humano y potencial productivo de las comunidades” bajo la premisa de que “todo programa, proyecto o acción institucional deberá bajar de manera ordenada y articulada a las comunidades a través de la definición de Programa de Trabajo” (Sepuede, 2004c).

El resultado de la aplicación de esta metodología de trabajo es la selección de 100 comunidades de 18 municipios, donde vive el 2.6% de la población total del estado en 5,216 viviendas que cuentan en su mayoría con sólo dos y en el menor de los casos hasta tres cuartos; el promedio de habitantes de 5, con una oscilación de entre 4 y 8 habitantes.

Cuadro No. 12

Población objetivo del Programa “100 comunidades”.

Grado de Marginación	No. de comunidades	Habitantes	Familias
Muy Alto	23	4,439	888
Alto	52	12,047	2,409
Medio	24	8,538	1,708
Bajo	1	330	66
Total	100	25,354	5,071

FUNTE: SEPUDE, Diagnósticos Comunitarios

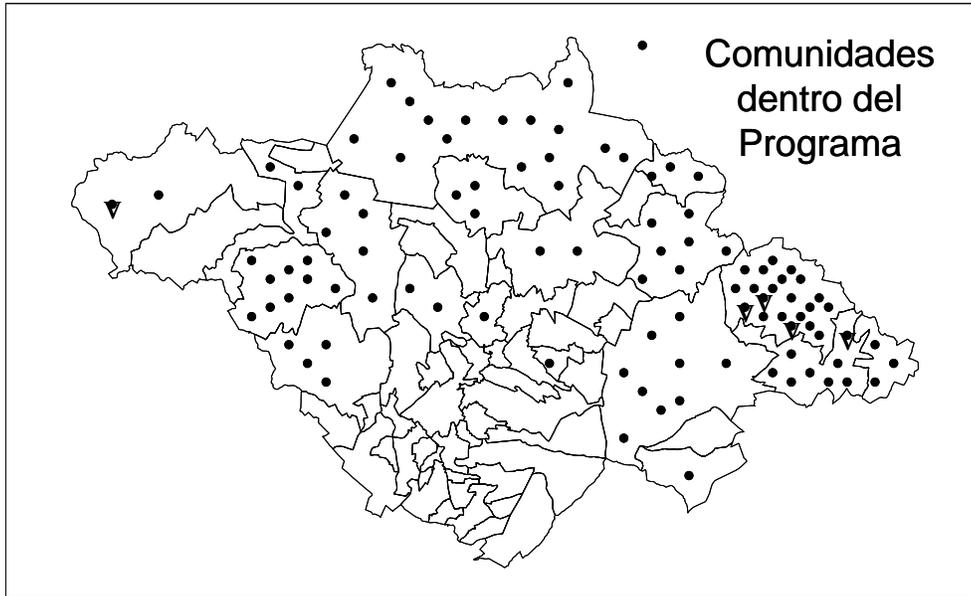
Las comunidades que tienen un grado de marginación alto presentan una situación donde el 27% de las viviendas tienen piso de tierra, 40 % cuentan el techo de lámina y el 41% disponen con paredes de madera o de otros materiales de la región. El 18.5% de ellas no tienen energía eléctrica, el 38% no cuentan con agua potable y el 84% están sin drenaje. El 83% de los habitantes de estas comunidades no tiene servicios de salud, 485 personas mayores de 15 años no saben leer y escribir (aproximadamente el 30%), 1,091 (68% de la población) cuenta con primaria inconclusa, y 77 con secundaria inconclusa. La población económicamente activa es de 1,597, con un ingreso promedio de menos de 1 salario mínimo y la actividad predominante es la agricultura donde gran parte de ellos se ocupan como jornaleros.

La mayor parte de las comunidades que atiende este programa tienen a un grado de marginación alto y en ellas vive poco menos de la mitad de la población total atendida, tal como puede verse en el cuadro anterior. El número de habitantes promedio por vivienda es de 6, donde el 25% de ellas tiene piso de tierra, el 36% cuenta con techo de lámina, el 40% tiene sus paredes de madera o de otros materiales de la región, el 12% de las viviendas no tiene energía eléctrica, el 27% no dispone agua potable y el 73% no cuenta con drenaje. El 75 % de los habitantes no tienen acceso a servicios de salud, 1,175 (aprox. el 21%) no sabe leer y escribir, 2,004 (26% de la población) tiene primaria inconclusa y 505 con secundaria inconclusa. 5,550 personas forman la población económicamente activa, su ingreso promedio es de un salario mínimo y las actividades predominantes son la agricultura, la ganadería de traspatio y su empleo como jornaleros.

El segundo grupo de comunidades corresponde a las que tienen un grado de marginación medio, que además se caracterizan por ser las más densamente pobladas. Su situación es muy similar que los grupos anteriores, las viviendas con piso de tierra alcanzan el 22%, las que tienen el techo de lámina son el 33%, lo mismo que las que cuentan con paredes de madera u otros materiales, las que no tienen energía eléctrica son el 6.6%, las que carecen de agua potable 22% y las que no tienen drenaje son el 63%. La mayor parte de los habitantes no cuentan con servicios de salud (67%) y del total de habitantes 736 (18.6% aprox.) no saben leer y escribir, por su parte 1,682 (42.6%) personas tienen primaria inconclusa y 483 no terminaron la secundaria. La población económicamente activa es de 3,944 personas con un ingreso promedio de 1.2 salarios mínimos y las actividades predominantes son la agricultura, la ganadería de traspatio y trabajos temporales.

Mapa No. 19

Programa 100 Comunidades



Fuente: Elaboración propia con base en Sepuede.

Este programa, que en sí mismo no opera un esquema de distribución de recursos, sino más bien procura llevar a las comunidades de una forma integral y ordenada los programas de beneficio social que ofertan las diferentes instancias de los gobiernos federal y del estado, además apoya también en la gestión de recursos. Una de las problemáticas más frecuentes a la que se enfrentan los funcionarios que operan este programa es la poca capacidad y voluntad institucional para la coordinación, como es el caso de algunos programas de la Sedesol. Pero esta característica no corresponde sólo a los funcionarios de las instancias federales, también los operadores de este programa aparentemente tienen una mayor recepción con los Presidentes de Comunidad, Autoridad Auxiliar del Ayuntamiento, que con las autoridades del Ayuntamiento mismo.

La Dirección de Capacitación Integral, maneja tres programas, Certificación de competencias laborales, Formación de agentes de desarrollo y Taller Escuela para Abuelos. La idea que anima el funcionamiento de estos programas es que la sociedad es corresponsable en la implementación y buena marcha de todas aquellas actividades que tengan como finalidad el mejoramiento de sus condiciones de vida. Es por ello que, en muchos casos es necesario que dentro de las comunidades haya agentes de desarrollo, a fin de que sean los encargados de detonar los procesos de implementación de proyectos, con relevancia especial de los productivos, en este sentido se recupera a la capacitación, en un primer momento el saber hacer, gestionar, etc.

y posteriormente la formación de ciudadanía, como un elemento imprescindible en la puesta en marcha de proyectos, que posteriormente saldrán de la misma comunidad.

El programa más exitoso que maneja esta dirección es el de “Escuela para Abuelos”, mismo que absorbió al de “Formación de agentes de desarrollo”. Lo relevante de este programa es que lejos de que lo anime una visión asistencialista y de resignación ante la situación de una parte de la población de adultos mayores que se encuentra en condiciones de marginación y vulnerabilidad económica, social, de participación y incluso en cuestiones afectivas frente a otros sectores, hay un esfuerzo por lograr su reconocimiento social en su “rol de abuelos” a fin de lograr su reinserción en los diversos aspectos de la vida de sus comunidades.

A fin de lograr lo señalado anteriormente se propone aplicar en estos grupos un “enfoque educativo incluyente” que parte de la necesidad de recuperar su experiencia en el trabajo y en la vida cotidiana como fuente de aprendizaje. En este sentido se “parte de un saber que ya tienen las personas y que el proceso de formación inicie por una propuesta que les invite a perfeccionarlo, de esta manera se genera una confianza en las personas relacionada con la posibilidad que tienen de aprender cosas nuevas...Bajo este tipo de enfoque se asume que el trabajo, debe ser considerado no sólo como el empleo, sino como el espacio que contiene el proyecto de vida de las personas, aquel que representa para los individuos la posibilidad de crear y recrearse en su interacción con otras personas y con la naturaleza y que es en donde se desarrollan las competencias, es decir, la posesión en una serie de atributos (económicos, valores, habilidades y actitudes) que se utilizan en diversas combinaciones para llevar a cabo actividades ocupacionales y vitales en general” (Sepuede:, 2004: 2).

Se pretende que los Talleres de la “Escuela para Abuelos” sean espacios donde se aprende a ser mejores seres humanos, donde ellos discuten y analizan la problemática que les afecta, comparten experiencias, aprenden de los imprevistos que se les presentan en su vida cotidiana, comparten habilidades, conocimientos destrezas y emprenden proyectos. “Se procura partir de los que ellos ya saben y hacen en su vida cotidiana, ya que esto se traduce en una propuesta de formación incluyente que recupera la experiencia de las personas y la hace parte de la propuesta formativa” (Sepuede, 2004: 2). De esta forma las prácticas didácticas se van diseñando y ajustando al propio proceso formativo con la participación de los abuelos que fortalecen su autoestima y asumen responsabilidades en la medida que la construcción de los conocimientos teóricos-prácticos les resultan satisfactorios y útiles.

Las demandas básicas que se han acercado a la “Escuela para Abuelos” se relacionan con aspectos como: salud, cuidado de sus nietos, autoestima, como dar consejos, cómo resolver

problemas familiares etc. Además la Escuela se plantea abordar temas que si bien no parten directamente de la demanda sentida, pero que se consideran como parte de la demanda real. Dichos temas están relacionados con la detección permanente de necesidades por parte del instructor y el desarrollo de capacidades emprendedoras que implican “el despliegue de una serie de actividades y la aplicación de conocimientos y habilidades que mejoran las capacidades sociales de las personas de la tercera edad”. En este sentido la formación que se propone debe tender al logro de la autonomía del adulto mayor mediante el desarrollo de capacidades que puedan ser transferibles a otros contextos tales como: Comunicación, expresión oral y escrita; organización; resolución de problemas; planteamiento de hipótesis y comprobación; tolerancia; habilidades para la negociación; capacidad de argumentación; responsabilidad; apropiación del proceso de aprendizaje. (Sepuede, 2004).

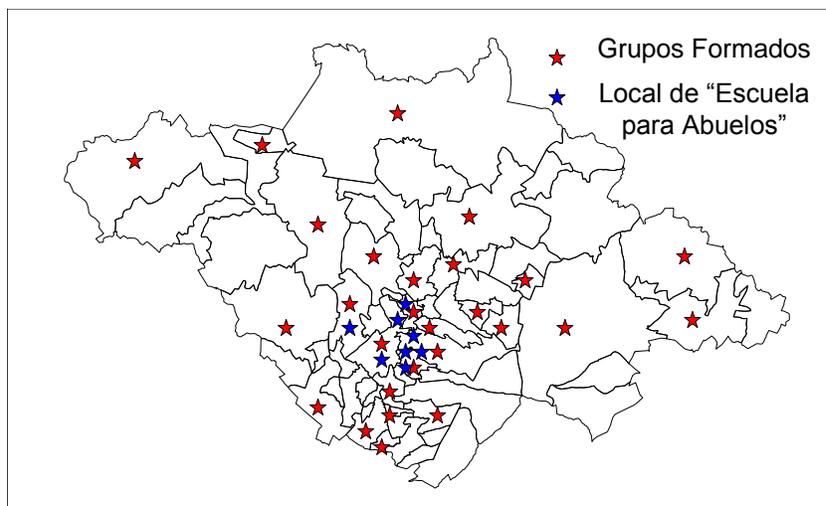
Finalmente lo que se propone este programa es construir con y desde la gente la solución a sus problemas, lo que garantizaría la apropiación de los programas por quienes los necesitan mediante la consolidación de los procesos autogestivos. Los proyectos sociales y económicos de desarrollo local deben partir de la propia iniciativa de cada grupo de Escuela para Abuelos y estos serán los que lo ejecuten y lo evalúen. Dichos proyectos pueden estar relacionados con aspectos gastronómicos, turismo alternativo, redes de consumo, redes de intercambio de bienes y servicios, correo comunitario, entre otros. Uno de los aspectos más ambiciosos de este programa es el relacionado con la reinserción social, misma que “se traduce en hacer visible y efectivo el saber de los abuelos al interior de los procesos sociales. Las capacidades de los abuelos y las abuelas deben ser reconocidas ampliamente por la sociedad. Lo hasta ahora avanzado nos da pauta para afirmar que es posible desarrollar acciones encabezadas por los abuelos para apoyar el rescate de las tradiciones, la construcción de espacios de diálogo, de aprendizaje, de manifestaciones artísticas y la recuperación de su labor como formadores” (Sepuede, 2004: 13). Los procesos de reinserción económica tienen como objetivo el desarrollo de las capacidades necesarias para iniciar proyectos individuales y colectivos alternativos que de acuerdo con sus condiciones les permita contar con ingresos mediante los cuales mejoren y dignifiquen su vida.

Algunos resultados de este programa son la existencia de grupos en 29 de los 60 municipios (ver Mapa No. 21): Zacatelco, Chiautempan, Huamantla, Coaxomulco, Ixtacuixtla, Nativitas, Panotla, Tepeyanco, Tlaxco, Tlatelulco, Quileta, San José Tecalco, Calpulalpan, Hueyotlipán, Tetlanohcan, Contla Terrenate, Yauquemecan, Tocatlán, Xalostoc, Benito Juárez, Apetatitlán, Cuapiaxtla, Altzayanca, Xicotzinco, Apizaco, Acuamanala, Tlaxcala y Tetla. Hay un local permanente con equipamiento en las siguientes comunidades: Chiautempan, Xaxala, Ixcotla, Panzacola, Apetatitlán, Tlaxcala y Panotla. Por lo que respecta a la producción literaria se han elaborado 3 antologías: *Lo que sueñan los abuelos*, *Carta a mis nietos* y *La historia local contada*

por los abuelos; una antología de contenidos que los abuelos desarrollan en los talleres-escuela; “El manual del abuelo formador” que está elaborándose continuamente y utilizándose en lo que se establece la metodología de formación en las escuelas de abuelos y el perfil del instructor, entre otros.

Mapa No. 20

Programa “Escuela para Abuelos”



Fuente: Elaboración propia con base en Sepuede.

La articulación de una política social del estado de Tlaxcala a partir del Sepuede no ha estado exenta de problemas de índole política al interior de la estructura administrativa del Gobierno del estado. La creación del Sepuede significó el restar facultades a otras instancias del gobierno estatal, particularmente al Comité de Planeación del Desarrollo del Estado de Tlaxcala (Copladet) y a la Secretaría de Finanzas, mismas que dificultan la entrega de recursos que estas manejan para el funcionamiento de los programas. Otras de las problemáticas que es necesario enfrentar se relacionan con su forma de operar, pues al ser una oficina nueva sus prácticas no están institucionalizadas lo que dificulta el procesamiento de las tareas para lo que fue creada; otro obstáculo son las relaciones dentro de la misma institución, pues en cuatro años ha tenido cuatro coordinadores, y algo similar ocurre con los titulares de oficinas que lo forman. El esfuerzo institucional de tener una “Sedesol” local en el estado de Tlaxcala, como comentó uno de los funcionarios, apenas comienza pero es importante señalar que lo inició el primer gobierno de alternancia.

6.3. Experiencias municipales de política social

Dos son problemas principales al tratar de analizar las experiencias de política social de los gobiernos locales. La primera es que estos gobiernos no cuentan con facultades legales en la materia, aunque en el estado de Tlaxcala esto ya no es un problema, pues a partir de la expedición de la última Ley Municipal de 2001, los gobiernos locales tienen nuevas atribuciones que les permiten desarrollar políticas que vayan más allá de lo meramente asistencial. En segundo lugar hay una gran falta de información sobre lo que realizan los municipios, no sólo en el país sino en el estado, el Instituto de Desarrollo Municipal de Tlaxcala (IDEMUNTLAX), carece de un conocimiento preciso de los proyectos que desarrollan los Ayuntamientos en los municipios del estado y tan sólo los apoyan, cuando estos los solicitan, en la realización de gestión “normal” con otras instancias del gobierno del Estado. La visión que se tiene de los gobiernos municipales es de instancias que cada año solicitan más recursos, con poca preocupación sobre la forma en que estos serán generados o generar los propios y cuya finalidad es la realización de obra pública “que se vea”⁵⁰.

Es por esta razón que para desarrollar esta sección utilizamos información del Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara” (CESEM) y del Centro Investigación y Docencia Económica (CIDE); del primero utilizamos registros de una base de datos denominada Buenas Prácticas de los Gobiernos Municipales 1999 y del segundo los de la base de datos del Premio Gobierno y Gestión Local ediciones 2001 y 2002. La primera base consta de 25 casos de los que denominan “Buenas Prácticas de Gobierno Local” los cuales fueron escogidos porque “han tenido como elemento de interés ubicar aquellas prácticas de ayuntamientos donde se ha promovido la participación ciudadana, así como la búsqueda para perfeccionar los aspectos administrativos... para mejor atender las necesidades de la población... se presentan situaciones que pudieran parecer triviales, sin embargo, ellas contienen lecciones valiosas de cómo aprovechar procedimientos y requisitos para avanzar en la promoción de una mejor gestión municipal” (CESEM, 2000). En este sentido es importante señalar que para asumir una buena práctica de gobierno, los ayuntamientos deben tener una visión estratégica a fin de reconocer cuáles son sus tareas fundamentales y los recursos con que cuentan para hacerlas realidad, posteriormente de deben identificar los obstáculos que podrían impedir su realización y construir propuestas viables de gobierno.

Los casos se encuentran divididos en cuatro apartados:

- I.- Elaboración de Políticas sociales de atención a los jóvenes, de comunicación, ambiental y seguridad pública,

⁵⁰ Entrevista con el Lic. José Alberto Hernández, Coordinador de Investigación del Centro Estatal de Estudios Municipales.

II.- Formas de representación territorial, corresponsabilidad y participación ciudadana,

III.- Gestión Pública y Administración de Recursos, y

IV.- Planeación para el Desarrollo Municipal.

Dentro de los 25 casos el estado de Tlaxcala participa con dos, uno en el apartado de Planeación para el Desarrollo Municipal y otro en el de Planeación para el Desarrollo Municipal. En el primer caso se resalta la Presidencia de Comunidad (en este tiempo todavía llamada Presidencia Municipal Auxiliar) como un instrumento de descentralización municipal notable a nivel nacional al ser las únicas autoridades auxiliares que cuentan con patrimonio y presupuesto propio, además de ser parte del cabildo dándole a este una forma de representación territorial, no abundaremos mucho en este caso por haberlo tratado en el capítulo 4.

El segundo caso se encuentra en el municipio de Hueyotlipan, al oriente del estado y corresponde al área de Planeación para el Desarrollo Municipal, la experiencia tiene como nombre Planeación territorial participativa municipal y consistió en la implementación de “un proceso de planeación territorial con la participación social y comunitaria, con objetivos y metas de desarrollo a corto, mediano y largo plazo, lo que permitió contar con un proyecto de municipio con visión estratégica” (CESEM, 2000: 38). Para lo cual fue necesaria la creación de la Dirección de Desarrollo Municipal que se realizó con el objetivo de “diseñar y promover estrategias y proyectos de desarrollo de acuerdo al contexto y necesidades del municipio”. La metodología de trabajo requirió además de una primera compilación de información estadística, la zonificación del territorio y la definición de una estructura de participación y representación comunitaria, el levantamiento de información básica de cada una de las comunidades del municipio a través de talleres de planeación territorial participativa y finalmente comités comunitarios de seguimiento. El producto de esta experiencia no fue sólo el Plan de Desarrollo Municipal, el cual tiene un sistema de indicadores para su monitoreo y evaluación, sino que también hay una priorización de problemas y necesidades, así como una cartera de proyectos y un inventario de recursos naturales y materiales de todas las comunidades. Este caso resulta interesante porque el gobierno municipal contó con el acompañamiento y apoyo de una Asociación Civil, el Centro Campesino de Desarrollo Sustentable (CAMPESINO A.C.), aparentemente la intervención de este tipo de organizaciones de la sociedad civil se vuelve relevante para el desarrollo de este tipo de experiencias.

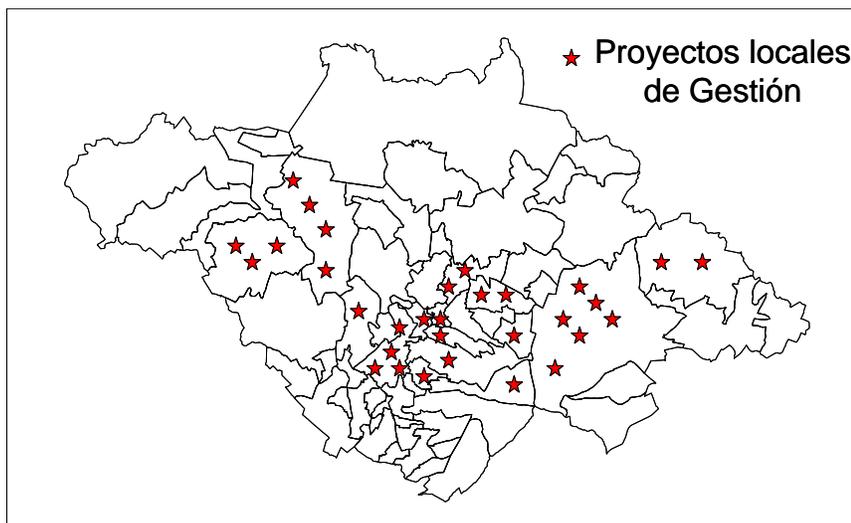
La segunda base de datos sobre experiencias municipales comienza en 2001, se llama “Premio Gobierno y Gestión Local. Impulso a lo mejor municipio” y la reúne el Centro Investigación y Docencia Económica (CIDE) con el fin de dar a conocer los programas exitosos que impulsan los municipios en beneficio de sus comunidades, una premisa importante es la dinámica que han

adquirido los gobiernos municipales en los últimos años que “ponen de manifiesto la creciente capacidad de este (orden de) gobierno para generar nuevos modelos de gestión, nuevos arreglos institucionales, nuevos marcos de gobernabilidad y las prácticas más decididas de trabajo conjunto del gobierno con la comunidad” (CIDE, 2001: 23). Una problemática de los gobiernos locales mexicanos es el corto periodo de gobierno sin posibilidad de reelección por lo que las buenas prácticas de quehacer gubernamental se enfrentan a fuertes presiones para lograr su permanencia “más allá del ayuntamiento que las impulsó, incluso cuando en el cambio de gobierno participan autoridades emanadas del mismo partido político. De ahí la necesidad de contribuir para que estas prácticas exitosas perduren y no se desprecie la enseñanza adquirida en ellas” (CIDE, 2001: 24).

En este año la base de datos cuenta con 479 registros de programas que participan en el Premio Gobierno y Gestión Local, los cuales están organizados en 12 temas: Desarrollo económico, Conservación ecológica, Educación, Infraestructura Municipal, Modernización de la Administración Pública, Modernización financiera, Participación ciudadana, Planeación Urbana, Política Social, Salud pública, Seguridad pública y Servicios públicos. Del estado de Tlaxcala participan 25 programas (el 5.11% del total de los programas del Premio), los más numerosos, 9, se encuentran en el apartado de Participación ciudadana, le siguen con 4, Conservación ecológica y Salud pública, 3 se encuentran el apartado de Infraestructura Municipal, 2 son de Seguridad pública y uno en los siguientes apartados Servicios públicos, Modernización de la Administración Pública y Desarrollo económico. Resulta significativo que no se haya señalado ningún programa de Política Social como una buena práctica exitosa de gobierno municipal.

Mapa No. 21

Iniciativas Locales de Política Social en Tlaxcala



Fuente: Elaboración propia con base en Cesem y CIDE.

A partir de la distribución territorial de estos programas podemos identificar tres zonas donde en el 2001 se llegan a organizar con mayor frecuencia; en la región poniente, principalmente en los municipios de Hueyotlipan y Españaíta; en la región centro, de forma destacada en los municipios urbanos y en la región oriente, esencialmente en los municipios de Huamantla y Alzayanca. El municipio de Huamantla es el que cuenta con la mayor parte de programas exitosos de buen gobierno con seis, cuatro en Participación ciudadana, uno en modernización de la Administración pública y uno en Infraestructura municipal. De los cuatro de participación ciudadana en dos de ellos (Construcción de Telesecundaria y Servicio completo de Drenaje) hay una participación importante de los gobiernos comunitarios, mientras que en otro se señala que participan organizaciones no gubernamentales. En esta misma región, al extremo oriente, el municipio de Alzayanca cuenta dos programas, el único de Desarrollo Económico y uno de Conservación ecológica, sin embargo ambos tienen en común que giran alrededor de los recursos forestales, uno para generar proyectos productivos a través de la tecnificación de áreas específicas, 290 hectáreas productoras de durazno, y otro con el objetivo de proteger el recurso forestal al evitar los incendios que han venido padeciendo en los últimos años. Este programa también ha generado la toma de conciencia puesto que los campesinos, ejidatarios y población en general comienzan a valorar los bosques y participar en las acciones para su mejoramiento. Se hace el señalamiento que los programas de participación ciudadana y de conservación ecológica, donde hay una alta participación de la población han servido, también, para disminuir el grado de conflictividad en algunas comunidades.

Al poniente del estado, en los municipios de Hueyotlipan y Españaíta, se desarrollan siete programas municipales exitosos, dos de conservación ecológica, uno de infraestructura municipal, dos de participación ciudadana, uno de salud pública y uno de servicios públicos. Una de las características de estos programas es la amplia participación de organizaciones de la sociedad civil, especialmente el Centro Campesino de Desarrollo Sustentable (CAMPESINO A.C.), en ambos municipios y el Grupo Vicente Guerrero en Españaíta. En este municipio los tres programas que se consideran se encuentran relacionados con proyectos de conservación ecológica, especialmente con el cuidado del agua mediante proyectos de conservación pozos, limpieza de barrancas y captación de aguas pluviales. En caso de Hueyotlipan los proyectos van más allá del cuidado del medio ambiente teniendo como uno de los más importantes, él ya mencionado anteriormente, de Planeación participativa municipal; en este sentido es destacado que en casi todos los proyectos se señale la participación de una organización civil, CAMPESINO, además de otras instancias (Universidad Autónoma de Chapingo, Sefoa, Semarnat, Gobierno del Distrito Federal, etc.) que apoyan con recursos, asesoría, donaciones, etc., lo que aparentemente ha permitido un mayor grado de consolidación y amplitud de los proyectos.

De la región centro el municipio que desarrolla más programas exitosos de buen gobierno corresponde a la capital Tlaxcala (cuatro proyectos), le sigue Apizaco y Tzompantepec (con dos cada uno). A diferencia de las regiones anteriores no se señala la participación de alguna organización de la sociedad civil en el desarrollo de los programas, más bien se encuentran relacionados con el buen funcionamiento de la estructura de gobierno. En el caso del municipio de Tlaxcala los programas relevantes son el Mejoramiento de los Servicios de Agua y Drenaje, mediante la creación de un Consejo Consultivo con participación de la ciudadanía; el Programa de esterilización canina, pero el que parece ser el más importante es Programa Intermunicipal y Tránsito Terrestre del Distrito de Lardizábal Uribe, que a partir de un Convenio de Colaboración Intermunicipal y Regional entre los municipios que componen la Zona Metropolitana de Tlaxcala⁵¹ (que ya permite la Ley Municipal del estado a partir de las reformas de 2001) tiene como objetivo “impulsar el desarrollo tecnológico en la seguridad y el tránsito en cada jurisdicción y llevar a cabo gestiones para solicitar la expedición o modificación de las disposiciones jurídicas en el marco de mejora continua del servicio y solicitar la derogación de normas que se opongan a los fines del bienestar social” (CIDE, 2001: 490).

Los programas exitosos en Apizaco son el de Participación Ciudadana, que tiene como objetivo fomentar de manera amplia e institucionalizar la participación de la ciudadanía con base en la utilización de diversos instrumentos, el Reglamento de participación, Comités vecinales, Comités de obra, Consejo de Desarrollo Municipal, Consulta ciudadana, Módulos de Atención y métodos de difusión pública; el otro programa es de Seguridad Pública cuyo objetivo es profesionalizar el servicio brindando respuesta oportunas y mejorando su imagen mediante diversas acciones como: Convocatoria pública para ocupar el cargo de Director de la Policía, un plan de trabajo integral, un nuevo Reglamento Interno, mejor equipamiento, desarrollo de operativos especiales, estímulos económicos para los mejores elementos, integración de un Consejo de Seguridad Pública Municipal por ciudadanos, la construcción de un edificio funcional, entre otras. En el caso del municipio de Tzompantepec sus dos programas corresponden al apartado de Salud Pública, uno es sobre el control de la fauna canina mediante una campaña de concientización y el otro para la Detección y control oportuno de cáncer cérvico uterino.

Por otro lado, al analizar la filiación política de los Ayuntamientos que promovieron los programas exitosos resulta sorprendente que en el momento en que se desarrollaban todos estaban gobernados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y que no haya ninguna experiencia de algún Ayuntamiento gobernado por un partido diferente al PRI. Según datos sobre los resultados electorales de 2001 la mayor parte de los municipios tenían una competitividad

⁵¹ Los municipios que forman parte de este convenio son: Chiautempan, Amaxcac de Guerrero, Apetatitlán de Antonio Carvajal, Contla de Juan Cuamatzi, Santa Cruz Tlaxcala, San Francisco Tetlanohcán, La Magdalena Tlatelulco y Tlaxcala.

electoral alta y muy alta (ver Mapa No. 12) y solo uno, Españita una competitividad media, lo cual podría explicar la iniciativa de los gobiernos locales para desarrollar estos proyectos. Pero a pesar de esto, en la elección de 2001 el PRI perdería una buena parte de los municipios donde se desarrollaron los programas exitosos de buen gobierno, Españita, Hueyotlipan, Apizaco, Amaxcac de Guerrero y La Magdalena Tlatelulco serán gobernadas por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), Huamantla y San Pablo Apetatitlán, por el Partido Acción Nacional (PAN), y Chiautempan y Panotla por el Partido del Trabajo (PT).

Para terminar señalaremos que para la segunda edición 2002 del Premio Gobierno y Gestión Local, "Gobiernos Locales Trabajando" no se presentaron a concursar programas de ningún municipio del estado. Una consideración que debemos hacer al analizar los datos anteriores dentro de este apartado es que los programas exitosos de buen gobierno o los de Política Social que impulsan los gobiernos locales y que aquí se comentan no son todos los que existen, sino sólo los que se presentan a los premios o los que más se conocen, pero probablemente haya más, pero los que se presentan muestran los elementos que debemos buscar en los Programas de Política Social generados por los Ayuntamientos que pretendan construir nuevas formas de relacionarse con la ciudadanía, nuevas formas de gobernabilidad o simplemente llevar a cabo un buen gobierno.

6.4. Selección de casos de estudio

En esta parte expondremos la metodología utilizada en la selección de algunos municipios de estado a fin de estudiar con mayor profundidad como se generan desde su interior políticas sociales alternativas⁵² que no se fundamenten en el asistencialismo, el paternalismo o sean una condicionante de las relaciones intergubernamentales entre el Ayuntamiento y el gobierno estatal o la Federación. Parte del trabajo de selección requiere de imaginar cómo sería el Municipio donde la implementación de algunas estas políticas tuvieran más probabilidad de ocurrir. Así las características de nuestro Municipio modelo que genera una política social alternativa serán los criterios que nos ayuden a discriminar del conjunto de municipios del estado de Tlaxcala, al mismo tiempo proponen algunos elementos del ambiente institucional donde estas pueden tener lugar.

El primer criterio se relaciona con el desarrollo y funcionamiento del sistema político, en su papel de correa de transmisión de las necesidades y demandas sociales a las entidades de

⁵² En el capítulo 2 hemos señalado lo que para nosotros son estas políticas alternativas, que pudieran ser generadas a partir de agendas complejas y relacionadas, aunque en primera instancia estaríamos esperando que un gobierno municipal cumpliera con seis funciones básicas: Prestación de servicios públicos básicos: Promoción de la participación ciudadana, Medio ambiente y recursos naturales, Promoción de la identidad cultural, ética y del patrimonio histórico, Promoción del desarrollo económico y Desarrollo social.

gobierno a fin de darle solución, tal como señala Offe (1998), sobre el proceso por el cual para que una necesidad o exigencia de una sociedad se transforme en “política” requiere de su conversión y mediación por parte del sistema político. Este proceso tendrá mayor éxito en la aceptación de la respuesta, si la estructura del sistema funciona con una lógica democrática que sí lo hace con una de tipo autoritaria. Por lo que un primer elemento a considerar dentro de la selección es discriminar entre los municipios donde ha tenido lugar la alternancia de aquellos donde no. Otro planteamiento que refuerza la elección de este criterio se relaciona con la consideración sobre el diseño de la política social como una forma de distribución del poder en una sociedad.

Un segundo elemento a considerar es el sustento financiero que deben de tener las acciones de gobierno, sobre todo cuando estas tienen su origen en la satisfacción de las demandas de las sociedades locales o en otras palabras la sustentabilidad de las políticas diseñadas por los gobiernos locales. Como hemos señalado a lo largo de los capítulos de este trabajo, muy diversos autores indican que la autonomía municipal debe tener como base la autonomía financiera, ya que de no ser así, se generan procesos de dependencia que afectan las acciones que lleven a cabo los Ayuntamientos. De este modo una adecuada estructura financiera será más favorable al desarrollo de políticas propias que otra que presente problemas en la obtención de ingresos y destino de gastos. A partir del análisis sobre las finanzas públicas de los municipios del estado, más que considerar el volumen de obtención de ingresos propios vía impuestos, del cual salen muy mal parados, nos interesa el destino, la relación entre los gastos administrativos y el destinado a obras públicas y fomento, el impacto en el gasto. Dado que cerca del 50% del gasto total de los municipios en promedio tiene como destino las obras públicas y fomento, al parecer hay un buen margen donde se pueden diseñar políticas propias.

Relacionado con la estructura financiera, otro elemento importante para ubicar a los municipios donde se pueden generar políticas sociales propias es la participación en los fondos de aportaciones federales. El régimen especial de dichos fondos parte de que son recursos federales con un alto grado de descentralización y por lo tanto con destino “etiquetado”⁵³. Finalmente la utilización de estos fondos para resolver las problemáticas sociales más agudas de los municipios en las áreas expresamente señaladas para ello libera recursos que pueden ser empleados en el diseño y gestión de políticas sociales propias.

⁵³ El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal tiene como destino “exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema” y señala como áreas de inversión: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural”, además los municipios pueden disponer de hasta 2% de los recursos para un programa de desarrollo institucional. Por su parte para el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, el destino de los recursos será “exclusivamente para la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad de sus habitantes”.

Por último, sí bien en el espacio de las relaciones intergubernamentales continúa la tendencia a tratar con niveles de gobierno en lugar de órdenes y se observa a los municipios en la base de la estructura del Estado, en el caso la política social es más difícil encontrar a los gobiernos municipales funcionando como entes autónomos. Es por ello que consideramos que la generación de una política social alternativa debe de tomar en cuenta las acciones que realice o tenga proyectadas realizar el gobierno estatal a través de sus programas en las áreas donde también el Ayuntamiento este interviniendo o tenga intención de intervenir. Este proceso genera sinergias y evita duplicaciones en la acción de los órdenes de gobierno en un mismo espacio territorial.

Teniendo definidos los criterios utilizados para realizar la selección damos una calificación a cada una de las situaciones como sigue:

- Situación a alternancia; municipios con alternancia 0, sin alternancia 1.
- Impacto en el gasto (gasto en obras públicas/gastos administrativos); 1 mayor al promedio de todos los municipios del estado en los últimos 3 años, 0 menor al promedio en los últimos tres años.
- Gasto por habitante (recursos del ramo 33); 1 mayor al promedio de todos los municipios del estado, 0 menor al promedio de 1996 a 2000.
- Programas estatales; 0 no hay programas estatales en el municipio; 1 hay programas estatales en el municipio; y 2 hay programas estatales y relación con las autoridades municipales.

Aplicamos esta escala a todos los municipios del estado y posteriormente los ordenamos por región, los resultados se presentan en cuadro siguiente, resaltamos los municipios que tuvieron la mayor puntuación porque son los que presentan mejores condiciones para generar sus propias políticas sociales alternativas, por lo tanto son nuestra primera selección:

Cuadro No. 13a

Selección de municipios para estudios de caso.

Región	Municipios	Situación de alternancia	Impacto en el gasto	Gasto por habitante	Programas Estatales	Suma
Centro	Amaxac de Guerrero	1	0	0	1	2
Centro	Apetatitlan de Antonio Carvajal	1	0	0	1	2
Centro	Apizaco	1	0	1	1	3
Centro	Contla de Juan Cuamatzi	0	1	1	1	3
Centro	Cuaxomulco	1	0	0	1	2
Centro	Chiautempan	1	0	1	2	4
Centro	La Magdalena Tlaltelulco	0	1	0	1	2
Centro	Panotla	1	1	1	1	4
Centro	San Francisco Tetlanohcan	1	0	0	1	2
Centro	San Jose Teacalco	1	1	0	1	3
Centro	Santa Cruz Tlaxcala	0	0	0	1	1
Centro	Tlaxcala	0	0	1	1	2
Centro	Tocatlan	1	0	0	1	2
Centro	Totolac	1	0	1	2	4
Centro	Tzompantepec	0	0	0	1	1
Centro	Xaloztoc	0	0	1	1	2
Centro	Yauhquemecan	1	1	1	1	4
Norte	Atlangatepec	0	1	0	1	2
Norte	Emiliano Zapata	0	0	0	1	1
Norte	Lazaro Cardenas	1	0	0	1	2
Norte	Munoz de Domingo Arenas	1	0	0	1	2
Norte	Terrenate	0	1	1	1	3
Norte	Tetla de la Solidaridad	1	1	1	1	4
Norte	Tlaxco	0	1	1	1	3
Oriente	Altzayanca	0	1	1	1	3
Oriente	Cuapiaxtla	0	1	0	1	2
Oriente	El Carmen Tequexquitla	0	0	0	1	1
Oriente	Huamantla	1	0	1	2	4
Oriente	Ixtenco	0	0	0	1	1
Oriente	Zitlaltepec de Trinidad Sanchez	0	0	0	1	1

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro No. 13b**Selección de municipios para estudios de caso.**

Región	Municipios	Situación de alternancia	Impacto en el gasto	Gasto por habitante	Programas Estatales	Suma
Poniente	Benito Juárez	0	0	0	1	1
Poniente	Calpulalpan	1	0	1	2	4
Poniente	Espanita	0	0	0	2	2
Poniente	Hueyotlipan	1	0	1	1	3
Poniente	Ixtacuixtla de Mariano Matamoros	1	0	1	1	3
Poniente	Nanacamilpa de Mariano Arista	1	0	0	1	2
Poniente	San Lucas Tecopilco	1	0	0	1	2
Poniente	Sanctorum de Lazaro Cardenas	1	0	0	1	2
Poniente	Santa Ana Nopalucan	1	0	0	1	2
Poniente	Tepetitla de Lardizabal	1	1	0	1	3
Poniente	Xaltocan	0	1	0	1	2
						0
Sur	Acuamanala de Miguel Hidalgo	0	0	0	1	1
	Mazatecochco de Jose Maria					
Sur	Morelos	1	0	0	1	2
Sur	Nativitas	1	1	1	1	4
Sur	Papalotla de Xicohtencatl	0	1	1	1	3
Sur	San Damian Texoloc	1	0	0	1	2
Sur	San Jeronimo Zacualpan	1	0	0	0	1
Sur	San Juan Huactzinco	1	0	0	1	2
Sur	San Lorenzo Axocomanitla	1	1	0	0	2
Sur	San Pablo del Monte	1	0	1	1	3
Sur	Santa Apolonia Teacalco	1	0	0	1	2
Sur	Santa Catarina Ayometla	1	1	0	0	2
Sur	Santa Cruz Quilehltla	1	0	0	1	2
Sur	Santa Isabel Xiloxoxtla	0	0	0	0	0
Sur	Tenancingo	1	0	0	1	2
Sur	Teolochoolco	1	1	1	1	4
Sur	Tepeyanco	1	0	0	1	2
Sur	Tetlatlahuca	0	1	0	1	2
Sur	Xicohtzinco	1	0	0	1	2
Sur	Zacatelco	1	0	1	2	4

Fuente: Elaboración propia.

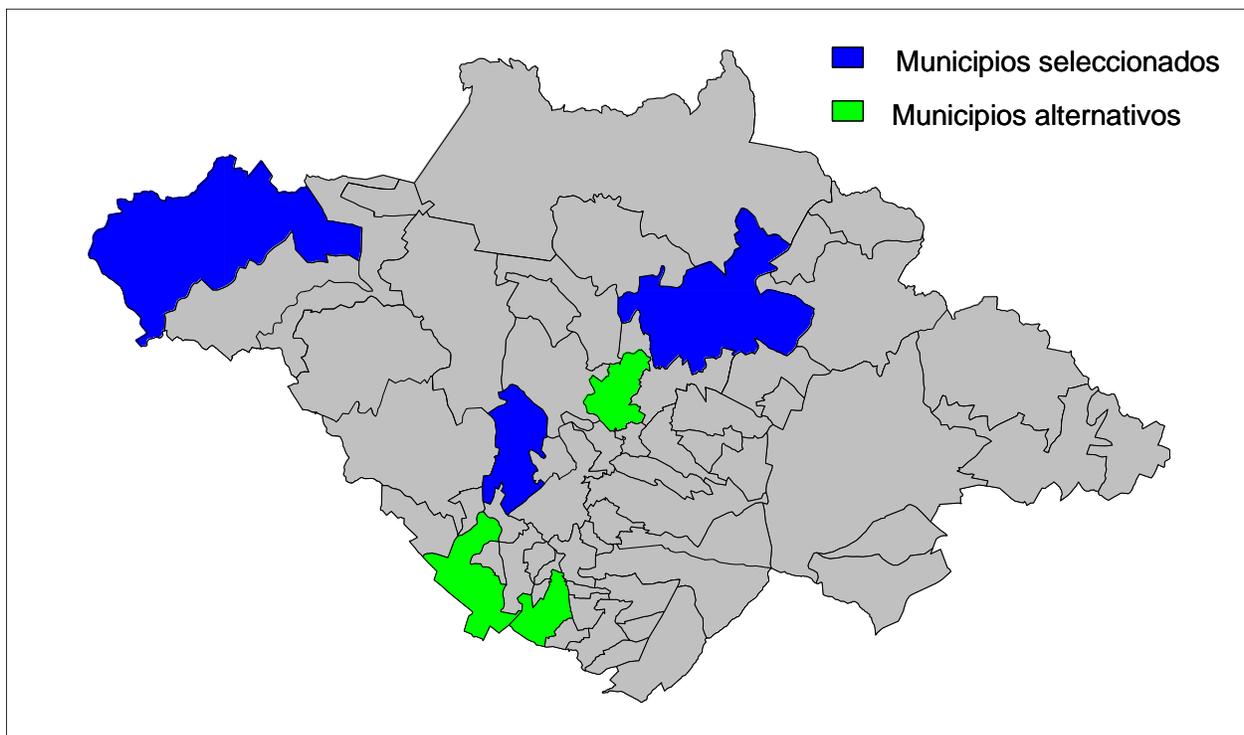
En la región Centro los municipios que obtuvieron la mayor puntuación son Chiautempan, Panotla, Totolac y Yauquemecan. Los tres primeros pertenecen a la Zona Metropolitana de Tlaxcala (ZMT) y el cuarto tiene una gran influencia de Apizaco. Elegimos en principio a los municipios de Panotla y Yauquemecan por que tienen características similares, ambos municipios poseen un gran porcentaje de localidades rurales (60% en el primer caso y 100% en el segundo), además de tener una gran influencia de una importante área urbana, de hecho en el caso de Panotla su incorporación a la ZMT es reciente. Por lo que en los últimos años estaría presentando

un proceso de urbanización que modifica las demandas de su sociedad local, así como las respuestas esperadas por parte del gobierno local, por lo que es nuestra primer selección.

En la región Norte sólo un municipio cubre todos los criterios, y por eso lo seleccionamos, el municipio de Tetla. En la Oriente también sólo un municipio obtiene el máximo puntaje, Huamantla, pero no lo seleccionamos porque al ser una de los municipios más grandes del estado y con los mayores contrastes su estudio se vuelve demasiado complicado. Este caso se repite en la región Poniente, de todos los municipios que la componen sólo reúne el puntaje a fin de ser considerado, el municipio de Calpulalpan. En la región sur hay también tres municipios con las condiciones de ser de elegidos, Teolocholco, Nativitas y Zacatelco. Elegimos los dos últimos por presentar interesantes procesos internos, ambos sufrieron mutilaciones la crearse nuevos municipios a mediados de los noventas y en Zacatelco gobierna una alianza de partidos minoritarios surgidos de una elección extraordinaria. Por último priorizamos los municipios que se encuentran en las regiones más pobres y el resto quedan como municipios alternativos, tal como se muestra en el mapa siguiente:

Mapa No. 22

Municipios seleccionados para estudios de caso.



Fuente: Elaboración propia.

7. Política social alternativa en municipios seleccionados

De la selección generada en el capítulo anterior sobre los municipios del estado de Tlaxcala, los casos donde nos avocaremos a estudiar los elementos que configuran una política social alternativa son: Calpulalpan, Panotla y Tetla, mientras que los municipios seleccionados para sustituir a algunos de los anteriores, donde por alguna razón no se pueda llevar a cabo el análisis son: Nativitas, Yauquemecan y Zacatelco. En los dos primeros casos no hubo problemas para comenzar el trabajo de campo planeado, lo que sí ocurrió en el municipio de Tetla, por lo que decidimos reemplazarlo por el municipio de Zacatelco. Por otro lado, a fin de servir como elemento de contraste elegimos como cuarto estudio de caso el municipio de Alzayanca al oriente del estado. Este municipio cuenta con todas las características para ser seleccionado, impacto en el gasto mayor al promedio, gasto por habitante mayor al promedio y contar con programas estatales (ver selección en el capítulo anterior); salvo la situación de alternancia, ya que siempre ha estado gobernado por el PRI. De modo que podemos contraponer los resultados obtenidos sobre la generación de políticas sociales alternativas en gobiernos con o sin alternancia. Con esta selección ganamos pluralidad en los casos al tener municipios rurales, urbanos y de reciente urbanización, además de contar con municipios de cuatro de las cinco regiones en que hemos dividido al estado, en los capítulos anteriores.

El contenido de las políticas sociales alternativas que deben generar los municipios en alternancia están basadas en una concepción socioeconómica, más que solamente en el combate a la pobreza, como fue desarrollado y señalado más ampliamente en el capítulo 2. En principio las seis tareas que pueden ser impulsadas los gobiernos locales son: la promoción del desarrollo económico, el cuidado del patrimonio histórico, preservación de la identidad cultural y étnica, el cuidado del medio ambiente, la prestación de los servicios públicos y la promoción de la participación ciudadana. Pero de acuerdo con la información obtenida del trabajo de campo y a fin de facilitar la presentación del análisis y los resultados modificaremos la presentación de los contenidos, de tal manera que comenzaremos con la actividad que los propios ayuntamientos consideran la más importante que realizan, la prestación de los servicios públicos, en segundo lugar expondremos las experiencias de participación ciudadana, posteriormente el cuidado del medio ambiente y los recursos naturales, el cuidado del patrimonio histórico y la preservación de la identidad cultural y étnica quedarán como un solo aspecto, en quinto lugar quedaría la promoción del desarrollo económico y finalmente adicionaremos el desarrollo social, como una actividad que los ayuntamientos consideran aparte de todas las demás.

Comenzaremos la exposición de los casos ubicando geográficamente el municipio, para posteriormente mencionar algunas características propias, así como de su población y gobierno. Reseñaremos los mecanismos que lograron la conformación del gobierno en alternancia desde la campaña electoral y los contenidos del Plan de Desarrollo Municipal, como instrumento principal de gobierno, posteriormente analizaremos las acciones del gobierno local en el orden mencionado en el párrafo anterior y finalmente haremos una reflexión final sobre formas, estilos, alcances, problemáticas, etc. de estos gobiernos para llevar a cabo las políticas sociales alternativas.

7.1. Altzayanca⁶⁸. Donde gobierna el consejo de ancianos

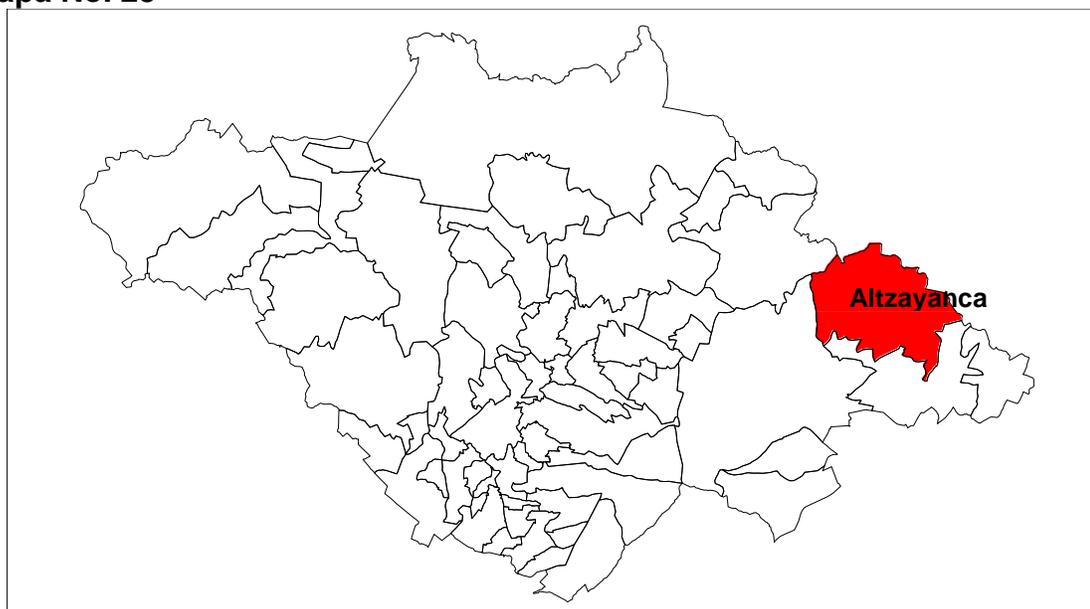
7.1.1. Localización

El municipio de Altzayanca se ubica al oriente del estado y cuenta con una superficie de 141,520 km², que representa el 3.48% del total del territorio estatal, por lo que se encuentra entre los municipios de extensión media (ver mapa 23). Colinda al norte y al oriente con el estado de Puebla, al sur con los municipios de Huamantla y Cuapixtla, y al poniente con los municipios de Huamantla y Terrenate. Geográficamente es parte de dos regiones naturales: la Sierra de Tlaxco-Caldera en el norte y los Llanos de Huamantla al sur. En la primera de ellas el territorio se



caracteriza por ser muy accidentado con elevaciones que varían de 2,400 a 3,400 metros sobre nivel del mar, además de contar con lugares donde la erosión ha dejado al descubierto el tepetate de las capas profundas del suelo; su clima es semifrío con un nivel medio de lluvias en verano. En la parte sur correspondiente a los Llanos de Huamantla se ubican llanuras y lomeríos que bordean el volcán la Malintzi, donde la vegetación la constituyen de manera predominante pastizales, matorrales y árboles y se encuentran en su mayor parte las tierras de labor, el clima dominante es de baja humedad.

⁶⁸ Altzayanca proviene del náhuatl “Azayancan” y éste, a su vez, de la palabra “Atl” que significa Agua, así como del vocablo “Tzayani”, que se traduce como Rompe y, “Can”, locativo de Lugar. Así, Altzayanca, en lengua, náhuatl se traduce como “Lugar donde se Rompen las Aguas”.

Mapa No. 23

Fuente: Elaboración propia.

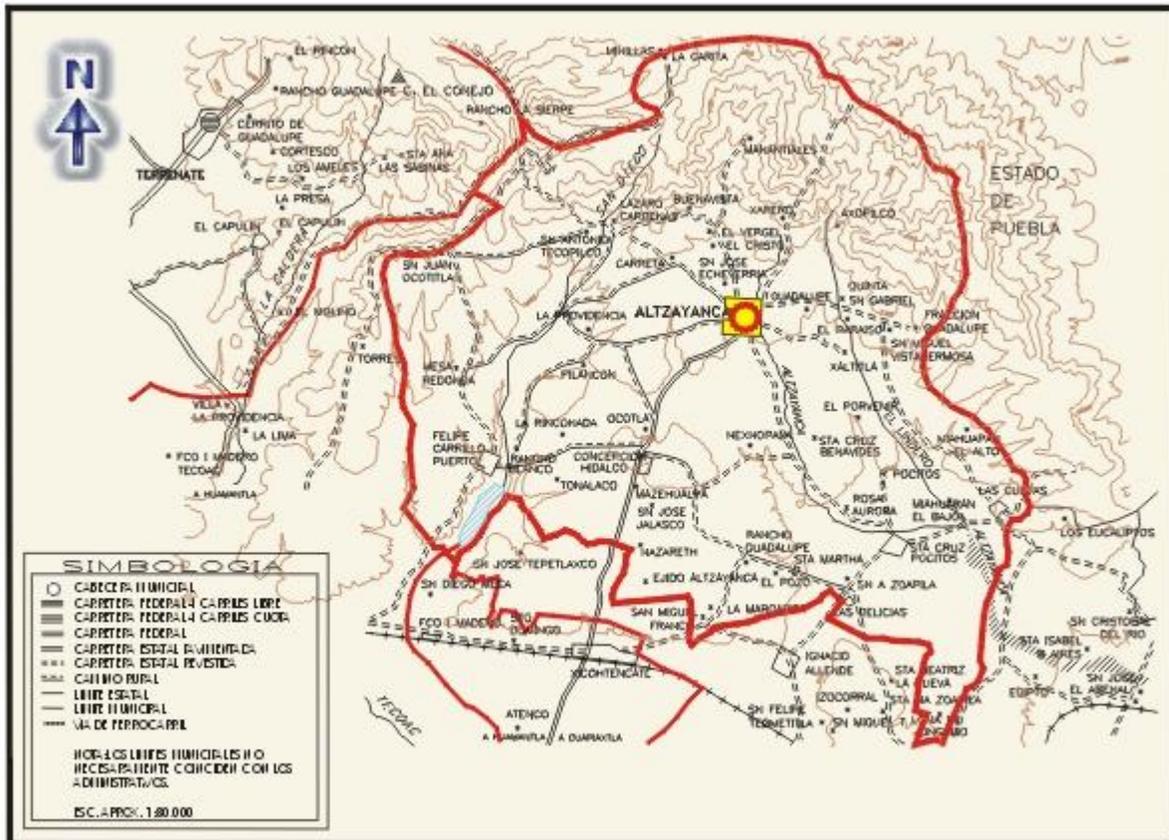
7.1.2. Estructura poblacional

La población del municipio en el año 2000 fue de 13,122 habitantes, lo que en ese momento lo convirtió en uno de los menos poblados del estado, ya que, mientras que en 1990 la densidad de población en el estado era de 195 habitantes por km², en este municipio fue de 78 habitantes por km², poco menos de la mitad. Para el 2000 mientras la densidad en el estado se incrementó a 246 habitantes por km², en este municipio sólo llegó a 87 habitantes por km². La tasa de crecimiento de la población del municipio ha sido sustancialmente más baja que el promedio del estado; así, mientras que en 1990 la población del estado crecía en 3.18%, la del municipio lo hacía en 2.21% y para el 2000 la población del estado aumentaba en 1.72%, la del municipio lo hacía en tan sólo 0.87%.

La población del municipio representó en el 2000, 1.36% de la población total del estado, a manera de referente en 1980, esta misma representaba el 1.71%. Esta población se encuentra repartida en 32 localidades, siendo las principales por su tamaño: Alzayanca, cabecera municipal con 2,963 habitantes, que representan el 22.58% de la población total del municipio, Concepción Hidalgo con 1,521 habitantes, el 11.59% de la población total; Felipe Carrillo Puerto con 901 habitantes, el 6.87% y Santa Cruz Pocitos que con 888 habitantes concentra al 6.77% de la población total de municipio. Estas cuatro localidades pueden ser consideradas como las más importantes ya que concentran poco menos del 50% de la población total del municipio, mientras que el resto se distribuye en otras 28 localidades restantes.

Es importante señalar que salvo la cabecera municipal y Concepción Hidalgo, el resto de las comunidades se encuentran comunicadas por caminos vecinales de terracería (ver mapa 24).

Mapa No. 24
Mapa Municipal de Altzayanca



FUENTE: INEGI. División Geoestadística, Cartas Topográficas 1:50000
Centro SCT Tlaxcala, Vías de Comunicación.

7.1.3. Actividades económicas

La actividad económica predominante en el municipio corresponde al sector primario, específicamente la agricultura, donde se identifican poco más de 2000 unidades de producción donde el 36% es de propiedad privada, 47.5% es propiedad ejidal y el 18.1% tiene tipo de tenencia mixto. Estas unidades productivas se encuentran sobre 11,652 hectáreas, de las cuales el 90% es de temporal y el resto de riego. Los cultivos predominantes son el maíz, trigo, frijol, cebada grano, papa y haba. A pesar de la importancia del campo en el municipio en los últimos 10 años se presenta una verdadera debacle de sus actividades, de tal forma que en el 2000 sólo se sembró el 69% de las tierras aptas para el cultivo del municipio y de estas sólo se cosechó el 53.2%. Las bajas más importantes en términos de superficie cosechada corresponden al maíz que de 1992 a 2000 pasaron de 5,295 hectáreas a 1,874, mientras que el haba pasó de 463 hectáreas a 8, en los mismos años y el frijol que en 1992 se cosechaban 886 hectáreas a sólo 600 en el 2000. Por otro lado los cultivos que incrementaron su superficie cosechada fueron el trigo que pasó de 433

hectáreas en 1992 a 1,375 en 2000 y la cebada (grano) que pasó de 199 hectáreas a 350. Según datos del 2000 se introduce un nuevo cultivo tanto en tierras de riego como de temporal, pero con mayor importancia en las de riego (62 hectáreas por 14 de temporal): la papa; quizá una de las razones de su introducción sea su rendimiento, 28 ton/ha. en tierras de riego por 10 de las tierras de temporal, comparadas con las de maíz, 3.3 ton/ha. en tierras de riego por 1.2 ton/ha. en tierras de temporal; la dinámica a la baja de los precios de los productos agrícolas sería otra explicación de esta modificación.

Por otro lado podemos encontrar una gran diferencia entre los rendimientos que obtienen productores de acuerdo al tipo de tierras con las que cuentan, los que tienen riego y aquellos que tienen tierras de temporal, de tal forma que la relación entre la superficie sembrada con la cosechada en los primeros es de prácticamente 100% en todos los cultivos, salvo frijol (50%); mientras que en el caso de los segundos hay una relación muy variada dependiendo el cultivo, los casos más relevantes son: el maíz donde sólo se cosecha el 35% de las tierras que se siembran; la papa, con el 43% de las tierras sembradas; el frijol, con el 59% y el trigo con 98%.

El sector pecuario del municipio es pequeño y básicamente es utilizado para el consumo doméstico; una actividad importante es la cría de colmenas donde el municipio cuenta con el 5% del total de colmenas del estado (510).

El sector industrial del municipio lo conforman pequeños talleres que se dedican a la producción de prendas de vestir, preparación de alimentos y manufacturas de la madera. En los últimos años la crisis que vive el sector textil a nivel nacional, también ha afectado la pequeña industria del municipio que prácticamente ha desaparecido. En tanto que el sector servicios se reduce a tiendas de abarrotes, papelerías, tlapalerías, algunos veterinarios, venta de forrajes, abasto de implementos y maquinaria agrícola, entre otros. Hay que señalar que buena parte del abasto de productos y la demanda de servicios más especializados se realiza en la cercana ciudad de Humantla.

En los últimos años la estructura de la Población Económicamente Activa (PEA) en el municipio ha pasado por transformaciones importantes, buena parte reflejo de los cambios en el modelo económico nacional. La PEA en el sector primario, si bien sigue siendo la que concentra la mayor participación ha visto disminuida su importancia en la actividad económica, ya que mientras en 1990 laboran en el sector 2,356 personas, lo que representaba el 75% de la PEA municipal, en el 2000 su participación ha caído hasta el 60.96%, aunque el incremento en términos absolutos haya sido marginal, al contabilizarse 2,582 trabajadores. Por su parte la PEA del sector secundario ha el más importante crecimiento, a pesar del contexto económico tan desfavorable para las

actividades industriales en este municipio, la PEA en el sector se ha incrementado en poco menos de tres veces en términos absolutos al pasar de 319 trabajadores en 1990 a 817 en el 2000, en términos relativos el incremento de su participación es también importante, pasa de 10.16% en 1990 a 19.29% en el 2000. El sector servicios, en términos relativos no ha tenido un incremento tan considerable, aunque sí en términos absolutos, mientras que en 1990 laboraban en el sector 304 personas en el 2000 son ya 770, esto es el 9.68% en 1990 a 18.18% en el 2000. El incremento total en la PEA municipal de 1990 a 2000 fue de aproximadamente poco más de 1,000 personas, pero el sector que tradicionalmente había concentrado la ocupación, las actividades agropecuarias, no son ya una alternativa para los jóvenes que se incorporan al mercado laboral. En este contexto es natural que los otros sectores, industria y servicios, absorban la mayor parte del incremento, sin embargo, la situación tan desfavorable a la que se enfrentan estas actividades en el municipio hace que los empleos generados tengan condiciones precarias de salario, capacitación, calidad, etc. Frente a esta situación es interesante resaltar que tanto para las autoridades municipales y estatales la migración al extranjero de la población no es un problema.

7.1.4. Gobierno

El gobierno municipal de Alzayanca se encuentra formado por el Presidente Municipal, un Síndico Procurador, siete regidores de presentación proporcional y 21 Presidentes de Comunidad, correspondientes a los cuatro barrios de la cabecera municipal: Barrio de Guadalupe, Barrio de la Concepción, Barrio de San Antonio y Barrio de Santiago y las siguientes poblaciones, Felipe Carrillo Puerto, La Garita, Lázaro Cárdenas, Loma de Junguito, San Isidro Meza Redonda, Nazaret, Nexnopala, San Antonio Tecopilco, San José Buenavista, San José Pilancón, Santa Cruz Pocitos, Santa María Las Cuevas, Xaltitla, Colonia Delicias, Ranchería Pocitos, San Juan Ocotitla y Concepción Hidalgo.

Por otra parte, según el Bando de Policía y Buen Gobierno (Art. 26), la administración municipal se encuentra formada por la Secretaría del Ayuntamiento, Tesorería Municipal, Dirección Municipal de Obras Públicas (Art. 31), Departamento de Servicios Municipales, Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio, Policía Preventiva del Municipio y dentro de las instalaciones del Edificio municipal se encuentra el "Museo Comunitario de Alzayanca" manejado en coordinación con la Asociación Municipal "Teotl" y la delegación del Instituto Nacional de Antropología e Historia en el estado; por último cabe hacer mención que, también dentro de las instalaciones se encuentra la Plaza de Toros Municipal.

7.1.5. Competencia electoral

De los municipios seleccionados para realizar este trabajo, Alzayanca es el único donde aún no ha tenido lugar la alternancia en su gobierno; desde la fundación del PRI, como Partido de la Revolución Mexicana, personajes ligados a éste han gobernado el municipio. A principios de la década de los noventa es tal el dominio de la política local de este partido que en las elecciones municipales de 1991 triunfa con el 73.23% de la votación total (2,216 votos), mientras que el segundo lugar, el PRD solo obtiene 506 votos que representan el 16.72% del total de la votación; el resto de los partidos, cinco, obtienen menos del 0.5% de la votación cada uno. Para las elecciones de 1994 hay solo tres partidos que contienden por el gobierno municipal, el PRI, el PRD y el PAN; los resultados no son muy diferentes a los de la elección anterior; el PRI gana la presidencia municipal con 2,532 votos, que significaron el 76.52% de la votación total, por su parte el PRD baja su votación con respecto a la elección anterior, obtiene sólo 484 votos que representan el 14.63% del total, el PAN es el partido que más crece, ya que obtiene 134 votos en comparación con los 11 de la elección anterior, con esto pasa de 0.36% al 4.05%.

Una explicación del comportamiento electoral en este municipio, va un poco más allá de los mecanismos corporativos que le sirvieron al PRI para mantenerse en el poder en la entidad y a nivel federal y prácticamente se hunde en la tradición del pueblo. El nombramiento del candidato del PRI, que es prácticamente seguro que gane la elección, es una decisión de un grupo de personalidades locales con capacidad de influencia entre los miembros de las comunidades, y está constituido por las personas de mayor edad, muchos hijos o nietos de los primeros ejidatarios. El que, coloquial e informalmente, se le ha llamado el “Consejo de Ancianos”⁶⁹ y es una instancia de poder no formal, pero que ha influido en el nombramiento y funcionamiento de las autoridades locales de Alzayanca desde hace muchos años. Este mecanismo ha garantizado un relativo consenso que favorece a un personaje local pertenece a dicho grupo.

La elección de 1998 es muy competida en todo el estado y como resultado por primera vez en la historia hay alternancia en el gobierno estatal. Si bien en el municipio no puede decirse que hubo elecciones competidas, el avance de otras opciones políticas distintas al PRI es evidente. Si bien términos absolutos la votación del PRI aumenta (obtiene 2,760 votos, 228 más que la elección anterior), en términos relativos alcanza sólo el 56.58% de la votación válida total, 19.94 puntos menos que en la elección anterior. El partido que más aumento su votación fue el PRD que prácticamente triplica el número de votos obtenidos con respecto a la elección anterior, pasa de 484 a 1,152, que lo hace saltar al 23.62% del total de la votación. Por su parte el PAN también tiene un avance importante en el municipio, prácticamente cuadruplica su votación al obtener 404

⁶⁹ Entrevista con el Ing. Juan Hernández Zamora, Secretario del Ayuntamiento.

votos, que lo hacen pasar del 4.05% al 8.28% de la votación total. El impacto de estos resultados en el Ayuntamiento es una mayor incorporación de regidores que no pertenecen al partido del Presidente municipal, ya que a pesar de que se mantienen los 4 regidores del PRI, los correspondientes a los partidos de oposición pasan de tres del PRD a dos para el PRD y uno para el PAN.

Para las elecciones 2001 el llamado “Consejo de Ancianos” tiene reuniones de manera extraoficial desde principios del año para consultar quien iba a ser el Presidente Municipal de 2002-2005. Por tercera vez dentro del grupo hay una corriente de opinión a favor del señor José Emilio Salvador Martínez Hernández quien se dedica al campo en un rancho de 20 hectáreas ubicado a aproximadamente a 5 kilómetros de la cabecera municipal. Se toma en cuenta que el Sr. Martínez tiene una larga historia dentro de la participación comunitaria que realiza la iglesia dentro del municipio; se hace hincapié que durante 25 años trabajó con el padre Rufino, famoso en Altzayanca por construir la iglesia principal del municipio, en labores de promoción de actividades deportivas (organizando ligas y equipos de futbol en las diversas comunidades del municipio), en la organización de verbenas, tardeadas y serenatas, y durante 6 años en labores de cooperación para el remozamiento y decoración de la iglesia ubicada en la cabecera municipal. Como se ha señalado más arriba no es la primera vez que proponen al señor Salvador Martínez para presidente municipal, ya en otras dos ocasiones lo habían “distinguido” para el cargo, incluso en una de ellas la invitación corrió a cargo del Comité Directivo Estatal del PRI. Pero no sólo es su presencia y reconocimiento dentro de la comunidad lo que lo impulsa, otra de las razones es su relación de parentesco con figuras del poder local, de manera significativa con el señor Antonio Martínez, su padre, presidente municipal de Altzayanca en cuatro ocasiones (1944, 1947, 1948-1950 y 1953-1956), que lo hace un personaje no sólo conocido, sino también respetado no sólo entre las filas de su partido (el PRI, del que señala que es militante de “toda la vida”) también entre la comunidad.

A partir de una campaña calificada por él mismo como austera, ya que dice que no se gasto en propaganda, salvo la estrictamente necesario, sin grandes concentraciones y menos regalos para la gente, porque el señor Salvador Martínez señala que una presidencia no se gana con una campaña sino en el trabajo de toda una vida, se logra un resultado favorable a su persona, mismo que no estuvo ajeno a contratiempos, ya que los dos candidatos de los partidos de oposición más importantes dentro del municipio fueron militantes del PRI que renunciaron al no alcanzar la candidatura, como se verá que sucede en los otros casos aquí estudiados. El triunfo correspondió al PRI con un total de 2,006 votos que significaron el 38.86% del total de la votación; lo que representa la votación, absoluta y relativa, más baja que el PRI ha obtenido en el municipio; por primera vez en la historia del partido se presenta esta situación, que la votación absoluta y

relativa, retroceda al mismo tiempo, ya que fueron 754 votos menos, lo que significó 18 puntos porcentuales menos con respecto a la elección anterior.

Otro cambio importante en estas elecciones aconteció cuando el PRD fue desplazado del tradicional segundo lugar que había obtenido en las últimas tres elecciones y su puesto fue ocupado por el PAN, que obtiene 1,130 votos equivalentes al 21.89% del total, de forma similar que en la elección anterior casi triplica el número de sus votos y de paso transforma las elecciones locales de una tradicional muy baja competitividad a una competitividad alta. Como ya mencionábamos, el PRD pasa de ser la segunda a tercera fuerza política dentro del municipio, su votación cae del 23.62% al 13.81% de la votación total; en términos absolutos esto representa una caída de 439 votos con respecto a la elección anterior.

Como resultado de las votaciones el gobierno municipal se constituye por el Presidente Municipal y Sindico, además de tres regidores del PRI, dos regidores por parte del PAN, un regidor para el PRD y un regidor para el PT.

7.1.6. Plan de Desarrollo Municipal

En entrevista con el señor Salvador Martínez, Presidente Municipal Constitucional 2002-2005, señala que no fue posible elaborar un Plan de Desarrollo Municipal, porque no se conocía la cantidad de recursos con los que habría de contar, por lo que no se podían calendarizar, las obras, acciones u otros gastos que se deseaban realizar a lo largo del periodo de gobierno.

7.1.7. Construcción de nuevas políticas sociales

El enfoque sobre la actividad del gobierno municipal se encuentra restringida a la visión que sobre esta tiene el Presidente Municipal, que durante su periodo de priorizó la construcción de obra pública sobre todas las demás acciones de gobierno; de modo que la construcción y promoción de la obra pública se convierte en la marca de su gobierno, que puede ser constatada en su Primer Informe de Gobierno cuando señala que es necesario “lograr el desarrollo comunitario en que no distinguiera a ninguna persona, ni a grupos de interés político, que hubiera igualdad en la ejecución de la obra pública sin distinción alguna”.

7.1.7.1. Los servicios públicos

El principal problema de la Administración municipal en lo que refiere a los servicios públicos son los derivados por la falta de pago, que ocasiona que su prestación no sea sustentable

y que hayan pocos recursos, ya no para su ampliación, sino para su mantenimiento. Hay dos elementos centrales en esta problemática en el municipio, por una parte la falta de recursos por parte de la población para pagar los servicios, ya que el 80% de la población es empelado, jornalero o peón y el 60% obtiene de menos de uno y hasta 2 salarios mínimos, con lo que hay muy poco dinero para adquirir los bienes que pueden mejorar sus niveles de bienestar, menos aún para pagar los servicios que muchas comunidades tienen por primera vez.

Segundo, se manifiesta, por parte del Presidente Municipal, como otra problemática la falta de costumbre de pagar los servicios que presta el gobierno local; en varias de las comunidades, sobre todo las más lejanas, la contribución más importante es para la fiesta patronal, no para los servicios públicos. Una situación que refuerza el no pago de los servicios es que la mayoría de la población al ser campesinos, obtienen del campo buena parte de lo que necesitan para vivir por lo que no le ven mucho sentido pagar para que les presten un servicio que en muchos casos es deficiente. Por último como muchos servicios se han puesto a partir de promesas vertidas en la campaña electoral, no están sustentadas en estudios de factibilidad que garanticen económicamente su operación, por lo que para el gobierno municipal se transforman una carga, un problema más al que hay que darle solución.

El servicio de recolección de basura al comienzo del periodo contaba con cuatro rutas y al finalizar se habían establecido tres rutas más de modo que al final se le daba servicio a prácticamente todo el municipio. Los residuos han sido depositados en el relleno sanitario ubicado en la comunidad de Benito Juárez, en el vecino municipio de Huamantla.

7.1.7.2. Participación ciudadana

El gobierno municipal no cuenta con instancias ni instrumentos de participación ciudadana, de hecho hay una confusión entre lo que es la participación ciudadana y la comunitaria. Se señala que no hay una participación, porque la gente no acude a las convocatorias que hace el gobierno a la realización de diversos trabajos de mejoras donde no habrá remuneración. En cambio se desborda cuando hay algún bien o dinero de por medio, por ejemplo los recursos del programa de Trabajo Temporal, que en algunas comunidades los esperan año con año e incluso se han causado diversos problemas, como el impedir la pavimentación del camino a la cabecera municipal, porque al siguiente año ya no se van a obtener recursos del programa para dar mantenimiento al camino rural.

Dentro del propio cabildo hay visiones encontradas sobre la participación. Por una parte el Presidente Municipal señala que la gente está muy mal acostumbrada, ya que “todo le dan”, y por

lo tanto no participa, espera que el gobierno, federal, estatal o municipal les proporcionen cosas o no hacen nada, muestran poco o nulo interés o dejan de participar. Esto también es señalado, en otro momento, por funcionarios del gobierno estatal encargados del programa de coordinación interinstitucional “100 Comunidades”, que al visitar comunidades marginadas, uno de los comentarios más frecuentes de sus habitantes fue: “... y ustedes ¿que nos van a dar?”.

Por su parte la Regidora de Derechos Humanos (4ª. Regiduría), Ricarda García Bonilla, menciona que no hay participación por esta es desalentada por el propio Presidente Municipal al brindar más apoyos a las personas allegadas y de la cabecera municipal que a las de otros pueblos y rancherías; opina, incluso, que hay cierta insensibilidad frente a la problemática que encara la gente pobre. Donde en algunos casos ella, como Regidora de Derechos Humanos, ha tenido que intervenir a fin que se les proporcionen servicios, algunos de ellos extraordinarios, pero que las personas necesitan.

En otra forma en que se expresa la participación ciudadana, pero en este caso de naturaleza conflictiva, fue su reacción frente a la gestión de la obra pública. El inconveniente se suscita cuando hay problemas con la comprobación de gastos sobre lo construido por la gran cantidad de modificaciones, primero al interior del cabildo y posteriormente hacia los vecinos. Esto derivó en una inconformidad por la cual el día 21 de abril de 2003 fue tomada la presidencia municipal por ciudadanos de la cabecera municipal y de algunos pueblos cercanos. Posteriormente este conflicto llega al Congreso del Estado, donde la Contraloría hace observaciones y recomendaciones, que al no ser atendidas provocaron la suspensión de las ministraciones y una investigación más amplia. Después de tres meses, la Contraloría informa que no encuentra nada irregular y son liberados los recursos retenidos, sin embargo al interior del cabildo es ya muy difícil trabajar y el presidente municipal pide licencia para atenderse en la Ciudad de México de un mal neuronal. Durante el conflicto el presidente municipal hace uso de la red de relaciones que mantiene con el PRI local, “amigos en el Congreso y en el Gobierno del Estado”, los cuales le aseguran que no se preocupe que no va a pasar nada, que regrese a su municipio y que siga trabajando. Sin embargo, durante el último año entre las licencias médicas y los periodos de recuperación prácticamente ya no se presenta al Palacio Municipal, siendo el Secretario del Ayuntamiento, el Ing. Juan Hernández Zamora, quien lo visita en su casa para seguir tratando los asuntos del gobierno municipal. De hecho en el cabildo hay una petición de licencia que no se ha resuelto.

7.1.7.3. Medio ambiente y recursos naturales

No hay acciones específicas para este apartado

7.1.7.4. Preservación de la identidad cultural, étnica y del patrimonio histórico

Si bien específicamente la acción del Ayuntamiento no cuenta con directrices específicas para preservar la identidad cultural y étnica o la conservación del patrimonio histórico, como una forma de apoyo se presta una parte de las instalaciones del Palacio Municipal para instalar el “Museo Comunitario de Altzayanca” manejado en coordinación con la Asociación Municipal “Teotl” y la delegación del Instituto Nacional de Antropología e Historia en el estado. La Asociación Municipal “Teotl” es una organización civil compuesta por ciudadanos vecinos del municipio preocupados por la conservación del patrimonio histórico del municipio. En el pequeño museo, de dos salas, se expone el origen de la comunidad en los antiguos asentamientos indígenas y su evolución antes de la llegada de los españoles, algunos mapas y algunas piezas, de donación privada, refuerzan lo expuesto en láminas que se encuentran por las dos salas. El museo tiene un horario de 8:00 a 14:00, hay un solo encargado y la entrada cuesta 5.00 pesos como donación.

Además del apoyo que se ofrece a las fiestas religiosas hay, también dentro de las instalaciones del Palacio Municipal, la Plaza de Toros, muy pequeña, sin servicio médico, pero con su propia capilla, se utiliza en la fiesta religiosa del pueblo y en algunas fiestas cívicas, además es referencia a la tradicional crianza de ganado de lidia en el estado.

7.1.7.5. Promoción del desarrollo económico

Como en los casos anteriores desde el Ayuntamiento no hay una estrategia concreta que pueda definirse como desarrollo económico del municipio o que por lo menos busque hacer promoción. Sin embargo, el Presidente Municipal comenta que él tiene muchos amigos, que le han manifestado sobre la realización de dos proyectos que ayudarían a mucha gente del municipio. El primero está relacionado con la posibilidad de que los campesinos del municipio se conviertan en proveedores de grano para una empresa dedicada a la elaboración de alimento para ganado ubicada en el municipio de Huamantla, donde por cierto el presidente municipal vende buena parte de su producción de grano. La empresa proyecta una ampliación y requieren de proveedores, por lo que el presidente podría utilizar su amistad para que sean los campesinos del municipio.

El segundo proyecto es una empresa maquiladora de ropa, pantalones de mezclilla, que se ubicaría en la cabecera municipal y al principio tendría capacidad de emplear a 500 personas, pero que podría crecer hasta emplear 1,500. Solo una condición le ponen sus amigos, que no haya sindicatos. Pero esta es también una posición del propio presidente municipal, para él los sindicatos sólo generan problemas, por lo que no es deseable que existan, él mismo desalienta su

formación entre del personal que labora en la administración municipal, de hecho comenta que hasta la fecha no ha contratado a una sola persona sindicalizada.

Este par de proyectos que beneficiaría a buena parte de la población del municipio no fueron realizados, el presidente municipal decidió recomendar a sus amigos que no los hicieran, la gente, dijo, es mal agradecida y no se merece que se lleven a cabo los proyectos. Él señaló que se quedó con la sensación de que la gente del municipio le falló, le echaron mentiras, le crearon problemas, “es gente que no quiere trabajar, sólo le gustan los problemas”.

7.1.7.6. Desarrollo social

El desarrollo social en el municipio esta cargo del DIF municipal, durante esta administración se construyo un edificio especifico para esta oficina, se amplió el Centro de Salud y se construyó una Escuela de Educación Especial, mediante un acuerdo entre el Ayuntamiento, el DIF Nacional y la Sedesol. La ampliación del Centro de Salud del municipio consistió en la construcción de una nueva área de Odontología con su respectivo equipo; por su parte la Escuela de Educación Especial en Alzayanca funciona con equipamiento donado por el DIF Nacional (20 equipos), además de que su personal es también pagado por ellos. El Ayuntamiento subsidia el costo de las terapias, de 60 pesos de costo normal, los usuarios solo pagan 10.

Por su parte el Sr. Alfredo Lara Cerón, regidor de Salud señala que la mayor problemática que enfrenta el municipio en desarrollo social es la pobreza de sus habitantes, mayormente campesinos; específicamente se enfrentaron la falta de médicos y de medicamentos en el Centro de Salud.

Finalmente para el Ayuntamiento es muy importante dar seguimiento a los programas federales, uno de lo que tiene mayor impacto en el municipio es el correspondiente al de ataque a la pobreza, de manera que se apoya a los promotores de Oportunidades para que cubran a la mayor parte del territorio municipal. De hecho se señala, con orgullo, que a un par de meses de terminar la gestión municipal prácticamente el 100% de la población del municipio recibe apoyos de este programa.

7.1.7.7. Consideraciones finales

Uno de los problemas más fuertes que enfrentó la administración municipal 2002-2005 fue el desfase que dio entre los diversos puntos de vista con que fueron enfrentadas las dificultades. El presidente municipal pertenece a un grupo de personas que han mantenido el control sobre el

Ayuntamiento desde hace mucho y que han tenido éxito en pasarlo de una generación a otra, siendo él parte de la segunda generación. A este grupo informal que coloquialmente se le conoce como el “consejo de ancianos”, es quien ejerce una influencia importante en los asuntos del gobierno municipal. De otro lado se encuentran buena parte de los funcionarios que son bastante más jóvenes, cuentan con una mayor preparación y por lo tanto una forma diferente de ver los asuntos de gobierno.

Si a esto le agregamos la creciente competitividad entre las diferentes opciones políticas, que en última instancia tienen impacto en la conformación del cabildo, estamos frente a una situación de equilibrios endebles, inédita en la historia reciente del municipio y por lo tanto con pocas opciones de ser predecible al inicio de la administración. Los conflictos no se hicieron esperar entre un grupo de regidores y los seguidores del presidente municipal, ya que este, con su visión particular de ejercer el poder⁷⁰, más que buscar algún elemento de consenso atiza la confrontación con medidas unilaterales que pretenden aislar a los inconformes, lo que sin embargo termina aislándolo a él mismo.

Uno de los elementos que más llaman la atención de esta administración es el gran número de funcionarios jóvenes que laboran en el Ayuntamiento, de hecho podríamos decir que es un rasgo de este Ayuntamiento en comparación de otros. Y es de llamar aún más la atención cuando descubrimos al “consejo de ancianos” como elemento singular de la cultura política local. Quizá, esto sea parte de un rasgo paternalista del carácter del propio presidente municipal, rodearse de jóvenes a los que pudiera aleccionar y controlar⁷¹, de cualquier modo, el resultado es positivo para la administración pública municipal, ya que durante las ausencias del presidente municipal, este grupo es el que ha mantenido funcionando al ayuntamiento.

En este gobierno dominado más por formas tradicionales de ejercer el poder no hay lugar para las políticas sociales alternativas, tan solo hacer obra pública y que la gente lo agradezca. El funcionamiento de la administración pública no puede más que ser calificado de inercial, con un fuerte componente personalista donde el presidente municipal deja de actuar a favor del municipio por no estar de acuerdo con los cuestionamientos de una parte de la población, en última instancia

⁷⁰ El Secretario del Ayuntamiento, Ing. Juan Hernández Zamora, comenta que cuando ha platicado en el presidente municipal este hace mucha referencia a su padre y como resolvía los problemas en su época. “El padre del presidente municipal, en su época centralizaba todas las decisiones, ahora él quiere hacer lo mismo, pero ya no es posible gobernar de esta manera, esto le ha acarreado más problemas que soluciones al Ayuntamiento”. Entrevista con el Ing. Juan Hernández Zamora, Secretario del Ayuntamiento.

⁷¹ De hecho hay aquí una anécdota un tanto chusca, en una reunión de trabajo en una comunidad a la que acude un grupo de funcionarios encabezados por el secretario, pero no el presidente; una vez reunidas las personas de la misma, preguntaron por él, al decir que no había podido acudir prefirieron levantar la cesión, ya que como iban a acodar con estos “muchachitos”, sin el presidente, “que sabían ellos”.

actúa hasta en contra de sus intereses al recomendar la no realización de inversiones privadas que generarían empleos.

7.2. Calpulalpan⁷². Todo cambia, para que todo siga igual

7.2.1. Localización

El municipio de Calpulalpan se encuentra en el extremo poniente del estado de Tlaxcala, comprende una superficie de 274,750 km²., lo que representa el 6.76% del total del territorio del estado y lo sitúa como el segundo de mayor extensión territorial después de Tlaxco (497.3 km²). Colinda al norte con el estado de Hidalgo (municipios de Emiliano Zapata y Apan), al oriente con el municipio de Sanctorum de Lázaro Cárdenas, al sur con el municipio de Nanacamilpa y con el estado de México (municipio de Texcoco) y al poniente con el mismo estado de México, del cual formó parte hasta la segunda mitad del siglo XIX, cuando un decreto del presidente Benito Juárez lo incorpora al estado de Tlaxcala (ver mapa 25 y 26).

El municipio se localiza en una parte del estado donde convergen tres importantes regiones naturales del mismo, que condicionan buena parte de sus actividades económicas: la Sierra Nevada, Llano de Apan-Calpulalpan y el Bloque Tlaxcala. La Sierra Nevada es una formación volcánica con grandes elevaciones, siendo las dos más importantes el Iztaccíhuatl y el Popocatepet, en general del clima de esta región es templado con lluvias en verano y como toda región serrana más fría según se incrementa la altura; su vegetación la componen bosques de pinos, oyamel y encino, además de vegetación menor como hongos, árnica gordolobos y pastizales en algunos claros del bosque. Una pequeña zona de la Sierra nevada se adentra en territorio tlaxcalteca en los municipios de Calpulalpan y Nanacamilpa.

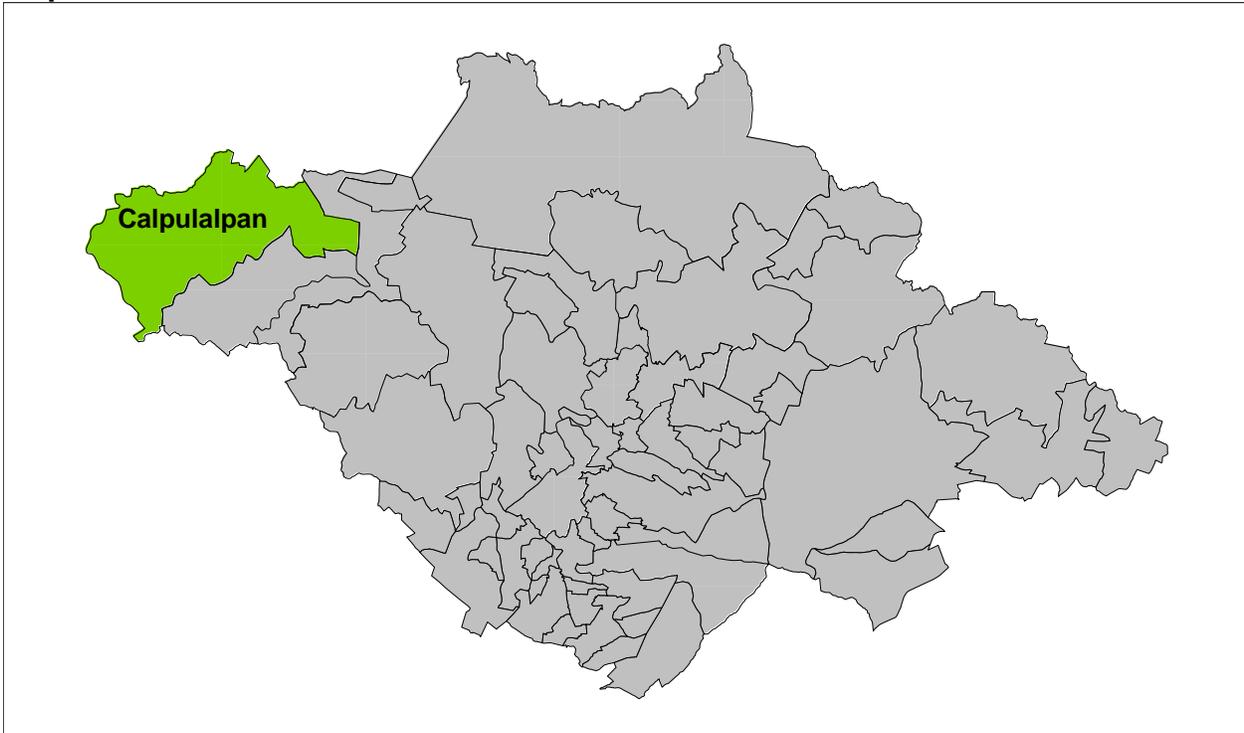


La región del Llano de Apan-Calpulalpan, es parte de una gran llanura que se extiende hacia el norte dentro del vecino estado de Hidalgo: los llanos son sumamente extensos y con escasos lomeríos, lo que hace que los frecuentes ventarrones dejen cubierto el suelo con un polvo muy fino. El clima es templado con baja humedad, que hace que la vegetación predominante sea: los matorrales, el maguey pulquero y variedades de nopal y cactus, finalmente en algunas áreas

⁷² La palabra Calpulalpan da nombre al municipio y proviene de Calpollalpan, que en lengua náhuatl se traduce como En las Casas o en las Casonas. Así, Calpulalpan deriva de los vocablos "Cal", apócope de "Calli", que quiere decir Casa, o de Calpol, que significa Casona, y de "Pan", que se traduce como sobre de o en.

hay pirules y sabinos. Por otra parte, la región de Bloque Tlaxcala, al sur de la anterior, tiene un relieve accidentado compuesto por pequeños llanos que alternan con barrancas y cañadas profundas que son una continuación de las estribaciones de la Sierra Nevada. El clima es templado, con una humedad que va en aumento al bajar las cañadas, esto hace que la vegetación sea, también contrastante, en los llanos, matorral con nopales y magueyes y en las barrancas, diversas especies de árboles como pinos y sabinos.

Mapa No. 25



Fuente: Elaboración propia.

7.2.2. Estructura poblacional

La población del municipio en el año 2000 fue de 37,169 habitantes, de los cuales el 74.48% (27,679 personas) viven en la cabecera, Calpulalpan, que le da nombre al municipio y el resto en alguna de las restantes 105 localidades ubicadas dentro del territorio municipal. Salvo la cabecera municipal sólo cuatro localidades tienen más de 1,000 habitantes, Santiago Cuauila, con 1,844; Mazapa con 1,643; San Marcos Guaquilpan donde viven 1,452 personas y San Felipe Sultepec con 1,152 habitantes, el resto de la población vive en localidades de menos de 1,000 habitantes dispersas dentro del municipio. La densidad de la población del municipio se ha ubicado por abajo del promedio del estado durante la última década, como resultado de una menor tasa de crecimiento de la población con respecto al promedio del estado. Con datos de 1990 la densidad de población se ubicaba en 106 habitantes por kilómetro cuadrado y para el 2000 esta había

llegado a 136, mientras que el promedio estatal se ubicaba en 195 y 246 habitantes por kilómetro cuadrado respectivamente.

La tasa de crecimiento medio anual de 1980 a 1990 fue de 3.09%, sólo ligeramente por debajo de la tasa de crecimiento estatal (3.18%), pero por encima del crecimiento de los municipios colindantes; para 1995 la población en el municipio creció a un ritmo más acelerado que la década anterior (3.59%), este crecimiento se ubica a contracorriente de la tendencia estatal de disminuir el ritmo del crecimiento de la población (2.60%), que de hecho rebasa, también, al crecimiento de sus vecinos en poco más de un punto porcentual. Estos datos confirman la ubicación de Calpulalpan, específicamente la cabecera municipal, como una localidad que atrae y concentra población. Para el año 2000 hay en general para todo el estado una fuerte disminución del ritmo de crecimiento de la población, a nivel estatal la tasa de crecimiento de la población se ubica en 1.72%, mientras que para el municipio fue de 1.34; que aunque la tasa de crecimiento se encuentre por abajo del promedio estatal es la más alta en la región. Una explicación de esto es que después de un periodo de auge (hacia 1990) una crisis posterior (1995) afecta el crecimiento de la población, pero al ser Calpulalpan el centro de la actividad de varios municipios, del estado y del vecino Hidalgo, la modificación de las tendencias le afecta en menor medida, tal como se tratará de comprobar en el análisis de la población económicamente activa. Su participación dentro de la población del estado prácticamente no ha variado, pues 1980 Calpulalpan representaba el 3.86% de la población del estado, para 1990 esta disminuyó ligeramente (3.82%) para posteriormente aumentar de forma importante (3.93%) y finalmente disminuir al nivel inicial; para el 2000 la población de Calpulalpan representa el 3.86% de la población del estado.

7.2.3. Actividades económicas

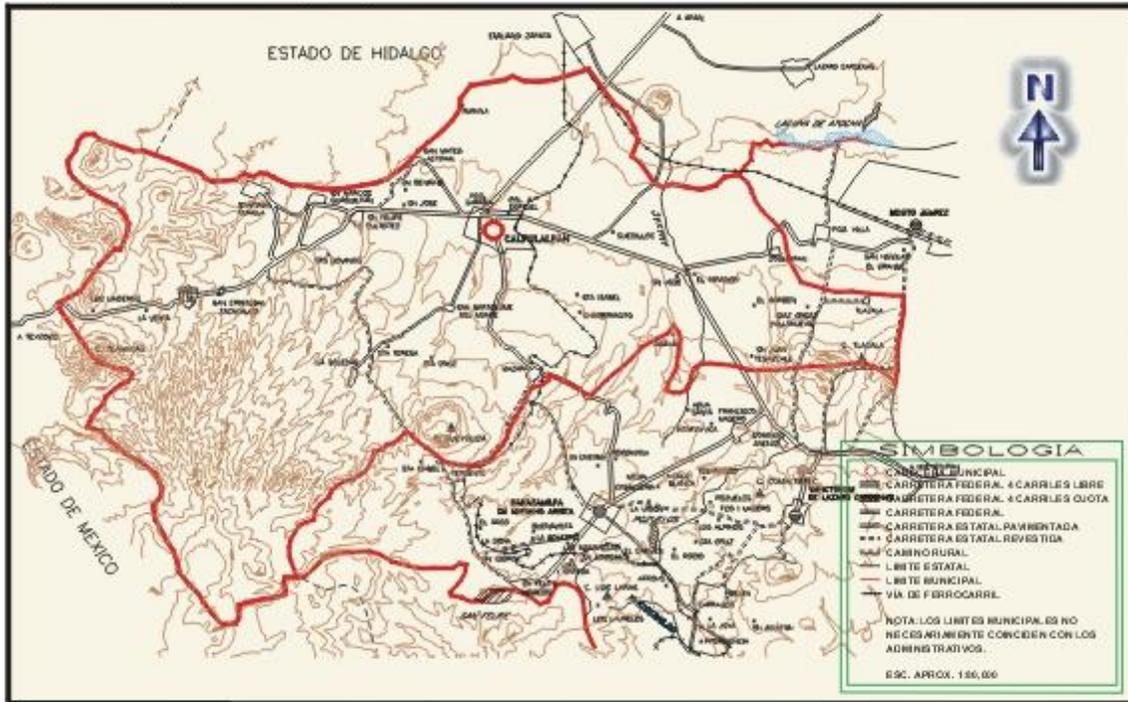
La actividad económica del municipio desde hace varios años se encuentra en transición de una economía basada en las actividades agrícolas a una industrial y de servicios. Un punto de inflexión en este proceso lo podemos encontrar a fines de la década de los setenta cuando se crea el Parque Industrial de Calpulalpan que un decenio más tarde contaba con 13 empresas y convirtió al municipio en el cuarto conglomerado industrial del estado.

principios de los años noventas la tenencia de la tierra del municipio se dividía como sigue: ejidos, 75% del total de la tierra, productores privados 11% y en régimen mixto el 14% restante. Del total de las tierras el 90% es de temporal y el resto de riego; mientras que, en promedio por ciclo agrícola se siembra aproximadamente el 90% de ellas, el resto no se siembra por diversos motivos, descanso de la tierra, abandono, altos costos, etc. Para 1992 la superficie cosechada fue

de 14,778 hectáreas, mientras que para 1996 baja a 14,766 y finalmente para el año 2001 vuelve a decrecer a 14,659, lo que sin embargo muestra una continuidad en la actividad agrícola.

Mapa No. 26

Mapa Municipal de Calpulalpan



FUENTE: INEGI. División Gecestadística, Cartas Topográficas 1:50000 Centro SCT Tlaxcala, Mas de Comunicación.

Los principales cultivos en este municipio son: maíz, frijol, avena trigo, papa, cebada y alfalfa. Por lo que respecta la superficie cosechada a principios de los noventas la mayor parte de las tierras (60.75%) se dedicaron al cultivo de cebada y maíz, 26.71% del total y en menor medida al trigo (9.23%), papa (0.92%) y haba (0.50%). Pero a mediados de la década (1996) este patrón había cambiado considerablemente, el maíz fue el producto más cultivado al cosecharse en 32.89% del total de las tierras, el trigo era el producto que más incrementó su superficie al dedicársele el 29.11% del total de las tierras; por su parte la cebada baja a solo el 26.74% de la superficie cosechada. La papa también incrementa su superficie teniendo como resultado que a principios de la década se produjeron 1,660 toneladas y al final se alcanzó una producción de 12,060 toneladas. En el año agrícola 2001 la cebada vuelve a ser el producto más cultivado con el 77.72% del total de las tierras, mientras que para el trigo se dedicó el 11.86% de las tierras, para el maíz el 8.19% y para otros cultivos el restante 2.94% de la superficie cosechada.

El sector pecuario del municipio ha sido una actividad económica importante, pero en los últimos años ha perdido relevancia. En 1996 el ganado ovino del municipio representa el 20.1% del

total de cabezas existentes en el estado, en ganado porcino el 7.5%, en caprino el 6.8%, en bovino el 3.5%, en aviar 4.5% y apícola 2.8%. Pero para el año 2001 esta estructura se había modificado de tal manera que el ganado ovino pasó a representar el 16.28% del total de cabezas en el estado; por su parte el ganado porcino se incrementa para representar el 8.92%; el caprino pasa al 3.22%, el bovino se incrementa al 4.49%, el aviar y el apícola disminuyen al 4.13%, 2.41% respectivamente.

Por su parte las industrias establecidas en el municipio, como ya hemos dicho, son uno de los conglomerados más importantes del estado debido, principalmente, al establecimiento del Parque industrial Calpulalpan. En 1993 en el municipio había 118 empresas, de las cuales 55 corresponden al subsector de productos alimenticios y bebidas, 24 al subsector de productos metálicos, maquinaria y equipo; 13 se dedican a las actividades de textiles y prendas de vestir, 7 al subsector de productos de madera, 10 a la correspondiente de productos minerales no metálicos y las empresas restantes a la otras industrias manufactureras. Para 1999 las empresas manufactureras en el municipio hacían 169, 51 más que a inicio de la década; la mayor parte de ellas, 63, se dedican a actividades del subsector de productos alimenticios y bebidas; 37 a actividades de la industria textil y prendas de vestir, de todas las empresas nuevas instaladas en el municipio una se encuentra en este sector de actividad. Las empresas dedicadas a actividades de la industria de productos metálicos, maquinaria y equipo son 26; las correspondientes a la industria de minerales no metálicos son 17; las de la industria de la madera, 16 y el resto a otras industrias.

La empresa más importante localizada en el municipio, y en la región, es Cebadas y Maltas S.A. de C.V. que por su actividad ha condicionado el desarrollo de buena parte de la economía no sólo del municipio, sino incluso a nivel regional. Cebadas y Maltas S.A. de C.V. es una empresa fundada en 1979, que se dedica a la transformación mediante procesos bioquímicos de la cebada en malta para la elaboración de cerveza, desde 1991 pertenece al Grupo Modelo S.A. de C.V., dedicado a la elaboración, distribución y venta de cerveza, a la cual suministra aproximadamente el 50% de los requerimientos de malta para sus siete plantas. La producción anual de la planta es actualmente de poco más 150,000 toneladas de malta. A fin de ubicar mejor la importancia la fábrica de maltas para la región, en el año 2004 Cebadas y Maltas S.A. de C.V. fue la fábrica de malta de mayor capacidad de producción en México, la segunda de Latinoamérica y la doceava del mundo.

La influencia de la empresa es tal que buena parte de las tierras de la mitad poniente del estado se dedican al cultivo de cebada, así como buena parte de los municipios del sur-oriente del estado de Hidalgo, principalmente los de Almoloya, Emiliano Zapata y Apan.

De acuerdo con datos del Censo de 1990 la Población Económicamente Activa (PEA) del municipio se componía de 7,675 personas, de las cuales el 25.5% (1,955) laboraban en actividades relacionadas con la agricultura, ganadería o pesca, mientras que el 35.8% (2,774 personas) lo hacían en actividades del sector industrial y finalmente la mayoría, el 36.5% (2,803 personas), realizaban sus actividades económicas en el sector comercial y de servicios. Diez años después, el censo del 2000 arroja los siguientes resultados, la PEA prácticamente se ha duplicado al estar compuesta por 13,273 personas, de las cuales solo el 14.62% laboran en el sector primario, poco más de 10 puntos porcentuales menos que hace 10 años, pero en términos absolutos esto es 1,916 personas, lo cual indica que prácticamente no hubo incremento en el número de trabajadores en esta actividad; otra forma de interpretar este resultado es que ninguno de los nuevos trabajadores que en los últimos 10 años ingresaron al mercado laboral del municipio encontraron en el sector agrícola su fuente de ingresos.

De modo que, en términos absolutos, los nuevos trabajadores ingresaron al mercado laboral durante los últimos 10 años lo hicieron en actividades industriales, comerciales o de servicios, ya que son estas las actividades donde se concentra el incremento de la PEA. Por lo que respecta al sector industrial, concentra el 41.33% de la PEA ocupada, poco más de 5 puntos porcentuales más que hace diez años, pero que en términos absolutos significa prácticamente el doble de trabajadores, ya que en este sector laboran 5,415 personas. Caso similar es lo que ocurre con el comercio y los servicios que continúan siendo las actividades que concentran el mayor número de trabajadores, ya que participan con el 42.42% de la PEA ocupada, prácticamente seis puntos porcentuales más que hace diez años, y poco menos del doble de trabajadores que hace 10 años, 5,557. El comercio, los servicios personales diferentes al gobierno y las comunicaciones y transportes son las actividades que agrupan la mayor parte del personal ocupado el comercio y los servicios.

7.2.4. Gobierno

El gobierno municipal en Calpulalpan se encuentra formado por el Presidente Municipal, un Síndico Procurador, siete regidores de representación proporcional y 13 regidores de pueblo que son también Presidentes de Comunidad y por las tanto la representan: colonia El Mirador, colonia Francisco Sarabia, colonia Alfonso Espejel, San Mateo Actipan, San Mateo Soltepec, San Marcos Guaquilpan, Santiago Cualula, San Cristóbal Zacatelco, La Venta, La Soledad, San Antonio Mazapa, Santa Isabel Mixtitla y Gustavo Díaz Ordaz. Por su parte el Bando de Policía y Buen Gobierno indica que el Ayuntamiento contará con “un Secretario del mismo, un Tesorero y los Directores que funcionarán como organismos auxiliares” (Art. 28); y de los Organismos auxiliares señala: “Comités municipales de planeación, consejos de colaboración municipal, asociaciones

intermunicipales, organismos públicos y descentralizados y los demás que señalen las leyes o que sean creados por el Ayuntamiento” (Art. 27). El art. 29 establece la facultad del presidente municipal de remover “previa causa justificada y con la ratificación del Ayuntamiento” al secretario, al tesorero y al Comandante de la Policía Municipal. La Dirección Municipal de Obras Publicas, su naturaleza y sus atribuciones están mencionadas en el Art. 46; la Comisión Municipal de Servicios Educativos es mencionada en el Art. 84, finalmente aunque no está mencionada en el Bando existe una Dirección de Servicios Municipales.

7.2.5. Competencia electoral y alternancia

Calpulalpan es de todos los municipios del estado, políticamente quizá el más sui géneris. Desde que en este municipio tuvo lugar la alternancia política ningún partido ha repetido en el gobierno y el partido que dominó durante décadas, tampoco ha vuelto a gobernar. Comenzamos nuestro análisis con los resultados de la elección local de 1991. En esta elección compiten ocho partidos políticos: el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido Popular Socialista (PPS), el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), el Partido Demócrata Mexicano (PDM), el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT). Los resultados muestran un fuerte dominio por parte del PRI que consigue 4,644 votos, que representan el 85.21% de la votación total válida; mientras que el segundo lugar le corresponde al PAN con una votación muy alejada del primer lugar, obtiene sólo 476 votos, que representan el 8.73% de la votación, prácticamente una diferencia de 10 a 1 con respecto al primer lugar. El resto de los partidos obtienen votaciones testimoniales que juntas no rebasan el 1% de la votación total, el PRD y el PFCRN obtienen el 0.26% cada uno, el PPS, el 0.22%, el PARM, el 0.18 y el PRT, tres votos y el PDM dos votos.

La siguiente elección, de 1994, es una de las más importantes de los últimos años en el municipio, no sólo porque se alcanza, por primera vez en su historia la alternancia de partidos políticos distintos en el poder, sino que, también por primera vez en su historia, el municipio sería gobernado por una mujer, Noemí Galán Hernández. Lo singular de esta elección es que el margen de diferencia entre el primer y el segundo lugar es bastante alto, cuando lo que se esperaría por ser una elección de alternancia por vez primera, es que fuera una elección cerrada. Asimismo el número de partidos que compiten se reduce de ocho a cinco. El PAN logra 3,944 votos que representan el 47.39% de la votación total y por lo tanto el primer lugar, la presidencia municipal, la sindicatura (ocupada también por una mujer) y cuatro regidores de representación proporcional; enseguida el PRI que obtiene 3,273 votos, el 39.33%, y tres regidores de representación proporcional. El resto de los partidos si bien obtienen un mayor número de votos, su participación

no es significativa, el PRD logra 321 que representan el 3.86% de la votación total; el PARM 220 votos, el 2.64% de la votación y el PDM 164, el 2.09%.

En la elección de 1998, hay una renovación del sistema de partidos, ya que desaparecen algunos tradicionales y se organizan nuevos en el municipio. Para esta elección ya no se presentan: el PPS, el PARM y el PDM, en cambio aparecen el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM); de modo que una vez más, son cinco los partidos que se disputan la presidencia municipal. Los resultados corresponden a una elección cerrada donde se renueva la alternancia, llama la atención que el partido que ganó la elección anterior obtiene una votación sumamente baja, mientras que uno de los partidos que participan por vez primera obtiene el triunfo. De este modo el candidato del PVEM obtiene 5,785 votos, que significan el 44.69% de la votación emitida total, la presidencia municipal, la sindicatura y tres regidores de representación proporcional; mientras que el candidato del PRI logra 5,468 votos, el 42.24% de la votación y con ello tres regidores de representación proporcional. Los resultados obtenidos por estos dos partidos concentran el 85% de la votación total, lo que resta importancia a los resultados obtenidos por el resto de los partidos. Como habíamos mencionado anteriormente el PAN disminuye de forma significativa su votación, del 47.39% del proceso electoral anterior a 5.47%, poco más de 3,200 votos menos, sin embargo aún así consigue que se le reconozca un regidor.

Para la elección de 2001 los partidos en el municipio comienzan con bastante antelación la discusión en torno a la elección de sus candidatos y la formulación de sus planillas. A pesar de no haber ganado dos últimas elecciones, pues de hecho queda en segundo lugar en ambas ocasiones, el PRI es el partido que cuenta con más influencia en el municipio, de tal modo que una vez seleccionado el candidato a presidente municipal, así como la respectiva planilla, un grupo de sus militantes se inconforma, eligen a otro candidato y se separan del partido. El candidato elegido es el Licenciado Vicente Hernández Roldán, un joven calpulanquense que no es, precisamente, un principiante en la política, en el momento en que tiene lugar la postulación es diputado local y en periodo 1991-1994 fue regidor en el Ayuntamiento. Es un político joven que ha hecho una corta pero meteórica carrera dentro de las estructuras del PRI local, desde la organización de jóvenes revolucionarios (Frente Juvenil Revolucionario) hasta el Movimiento Territorial. Por lo anterior, en principio, es difícil entender las razones que lo llevaron a romper con su partido, sin embargo la coyuntura especial que se da en el municipio, que el PRI no gana desde hace varias elecciones y que, los que rompen y posteriormente le ofrecen la candidatura son los líderes de varias comunidades, por lo que decide sumarse a este proyecto, solo basta buscar un partido que los abandere.

La búsqueda comienza descartando a los partidos grandes o tradicionales, el PAN y el PRD. Comienzan negociaciones con dos partidos de reciente creación y que no cuentan con algún tipo de base social en el municipio, el Partido Alianza Social (PAS) y el Partido Justicia Social (PJS). En el primero no se acepta la inscripción del Lic. Roldán como candidato, pero lo invitan a él y al grupo de personas que lo apoyan a sumarse al que el partido eligiera; mientras que en segundo se acepta la candidatura, pero queda condicionada, por lo que no es aceptado. Entra a la escena un pequeño partido local, resabios del Partido Demócrata Mexicano, que se hace llamar Partido Demócrata (PD) y que en estas elecciones participa con candidatos en 26 municipios.

Después de una intensa campaña, la candidatura del Lic. Roldán se alza con el triunfo contundente, de dos a uno frente al segundo lugar, después de obtener el 34.68% de la votación válida (4,726 votos), mientras que su más cercano contrincante, el candidato del PRD obtiene el 16.09% de la votación, esto es sólo 2,193 votos; al mismo tiempo el candidato del gobernante PVEM, obtiene con menos de 2000 votos (1891) un retirado 13.88%, por su parte el candidato del PRI obtiene su votación más baja en los últimos 10 años, 1,555 votos, que son aún la mitad de la de 1994, con la perdió por primera vez el Ayuntamiento y que representa el 11.41% de la votación válida. Finalmente el último de los partidos “grandes”, el PAN mantiene prácticamente el mismo nivel de votación que en la elección anterior, 512 votos que representan el 5.23% de la votación total; caso contrario es el PT que en términos absolutos ha duplicado su votación, ya que pasa de 381 en la pasada elección a 700 en esta, por lo que logra el 5.14% del total de la votación y en último lugar el resto de los candidatos obtienen menos del 3% de la votación.

Con estos resultados se constituye el gobierno municipal en Calpulalpan para el periodo 2002-2005, donde el PD obtiene no sólo la Presidencia Municipal y la Sindicatura, además tres de los siete regidores de representación proporcional y como consecuencia de la pulverización de la votación el PRD, el PVEM, el PRI y el PAN obtienen un regidor cada uno.

7.2.6. Plan de Desarrollo Municipal 2002-2005⁷³

La elaboración del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) se señala como una consecuencia del mandato popular al asumir la Presidencia Municipal y en cumplimiento de diversas leyes federales y estatales de Planeación, así como la propia Ley Municipal del estado. En el documento se señala que en su proceso de integración fue a partir de “las propuestas, solicitudes y experiencias, que expresaron hombres, mujeres, familias, jóvenes, discapacitados niños y

⁷³ A pesar de que varios funcionarios señalaron que el Plan de Desarrollo Municipal 2002-2005 había sido enteramente elaborado por personal del propio Ayuntamiento, los objetivos, las estrategias y la parte programática son sustancialmente iguales a los correspondientes al Plan de Desarrollo Municipal del municipio de Panotla, ver apartado referente a este municipio.

ancianos, ... que se acercaron y participaron con los integrantes del Ayuntamiento para dar forma a este Plan”. Menciona que el PDM será “el eje rector para conducir el desarrollo socioeconómico de sus localidades y para lograr el óptimo aprovechamiento de los recursos...”; igualmente se refiere a que tendrá entre sus prioridades, promover “la participación activa de la Ciudadanía, con especial interés de lograr una equidad en la atención a la Mujeres, a los Jóvenes, a los Niños y a los Jóvenes de la tercera edad (sic); así mismo dar atención a las Personas con discapacidad”.

De esta forma para atender el mandato expresado en las elecciones el Gobierno Municipal 2002-2005, elabora el Plan de Desarrollo Municipal para el municipio de Calpulalpan, mismo que tiene 23 objetivos, los cuales son:

- “1.- Lograr con la participación Ciudadana el desarrollo integral del Municipio
- 2.- Edificar una administración Municipal en unidad con la Ciudadanía
- 3.- Dar atención oportuna y eficiente a los requerimientos sociales prioritarios
- 4.- Otorgar justicia con equidad y respeto
- 5.- Defender los derechos humanos de los ciudadanos
- 6.- Impulsar y fortalecer el desarrollo social y económico del municipio
- 7.- Integrar una coordinación estrecha con los Gobierno Federal, Estatal y Local para convenir programas de apoyo al Municipio
- 8.- Proporcionar servicios públicos con calidad, eficiencia y oportunidad
- 9.- Promover e impulsar el desarrollo de las actividades económicas en el Municipio para la creación de nuevas fuentes de empleo
- 10.- Gestionar ante las Dependencias Federales programas de apoyo para la producción en el campo y para la realización de proyectos productivos
- 11.- Implementar mejores programas para hacer eficientes los sistemas de seguridad pública de las localidades y el Municipio
- 12.- Impulsar los proyectos de creación artesanal y el arte popular
- 13.- Promover la actividad Turística y nuestro patrimonio cultural, así como el rescate de nuestras tradiciones
- 14.- Realizar Programas de obra para la construcción de infraestructura básica prioritaria en todas las localidades del Municipio
- 15.- Tramitar y apoyar ante la Secretaria de Salud y los Organismos Federales de este Sector, acciones de fomento y cuidado de la salud, y mejoramiento en la calidad de vida de la población
- 16.- Gestionar y apoyar ante el sector educativo el mejoramiento de espacios Escolares y de los servicios en este rubro
- 17.- Construir y promover espacios recreativos, culturales y deportivos que proporcionan a las familias lugares de esparcimiento y sano desarrollo

- 18.- Impulsar una cultura de respeto para las personas con discapacidad y apoyar su integración al desarrollo
- 19.- Fomentar el desarrollo integral de la niñez y la juventud
- 20.- Promover Programas de equidad de Género para las Mujeres
- 21.- Promover el respeto y las actividades productivas para las personas de la tercera edad
- 22.- Impulsar una cultura de rescate y protección del medio ambiente
- 23.- Transparencia y honestidad en el manejo de la Hacienda Municipal y en la aplicación de recursos Públicos”.

Para llevar a cabo estos objetivos, el Plan establece la implementación de 14 programas que darán congruencia a las acciones que se propone llevar a cabo el gobierno local, dicho programas son:

- “1.- Gobierno Municipal y Participación Ciudadana
- 2.- Modernización Administrativa
- 3.- Desarrollo Urbano y Obra Pública Municipal
- 4.- Servicios Públicos
- 5.- Desarrollo Económico
- 6.- Seguridad Pública
- 7.- Vialidad
- 8.- Desarrollo Social
- 9.- Asistencia Social y desarrollo integral de la familia
- 10.- Turismo, Cultura, Recreación y Deporte
- 11.- Desarrollo Ecológico y Protección del Ambiente
- 12.- Hacienda Municipal y Finanzas Públicas
- 13.- Comunicación Social
- 14.- Control, Evaluación y Seguimiento”

A fin de no analizar todo el contenido de todo el Plan, en lo que sigue presentamos las partes más relevantes para nuestro trabajo:

- Servicios Públicos

El PDM señala que los Servicios Públicos son un elemento central de las funciones del Ayuntamiento, ya que permiten “establecer un lugar digno para la convivencia humana y el desarrollo integral del Municipio”. En este sentido se establece como objetivo: “Proporcionar servicios públicos con calidad, puntualidad y eficiencia para mejorar la imagen del Municipio y

propiciar el bienestar de la comunidad. Las acciones dentro de cada uno de las áreas que abarcan los servicios públicos son:

a) "Limpieza y Saneamiento

- Ampliar la áreas de recolección de basura, fijando rutas, horarios y frecuencias;
- Formular un Programa de limpieza de lugares públicos señalando horario, itinerario y frecuencia;
- Establecer un sistema de quejas y sugerencias para conocer la opinión de los usuarios
- Establecer reglamento de limpia
- Supervisar que la limpieza de plazas públicas, parques y jardines sea suficiente y adecuada;
- Vigilar que los depósitos finales de residuos Sólidos cumplan con los requisitos sanitarios;
- Determinar la colocación estratégica de depósitos de basura necesarios en la cantidad y capacidad requeridas;
- Mejora y mantenimiento del parque vehicular de recolección de basura;
- Programar jornadas de limpieza den los lugares públicos del Municipios

b) Alumbrado Público

- Manejar eficientemente el sistema de alumbrado público;
- Establecer un programa permanente de mantenimiento y mejoramiento del sistema de alumbrado;
- Establecer un programa de rehabilitación para sustituir los sistemas de alumbrado inoperantes;
- Formular estudios técnicos necesarios para optimizar el gasto de energía de alumbrado público para economizar manteniendo la funcionabilidad del servicio;
- Diseñar y promover planes y programas de colaboración vecinal para el buen uso del sistema de alumbrado;
- Establecer mecanismos de coordinación técnica con la Comisión Federal de Electricidad y ;
- Vigilar el adecuado funcionamiento de los sistemas de alumbrado de plazas, parques y jardines.

c) Mantenimiento de Parques y Jardines

- Poda y limpieza en parques y jardines públicos;
 - Conservación y reforestación de las arboledas y jardines de las plazas públicas, para mejorar el medio ambiente;
 - Promoción de campañas de conservación del ornato municipal;
 - Promover con la ciudadanía y los estudiantes la participación para la conservación de parques y jardines;
 - Vigilancia del adecuado depósito de la basura y los desechos en parques y jardines;
 - Podar periódicamente los árboles que estén en estado riesgoso de caída y;
 - Evitar incendios en parques y jardines
- d) Administración del mercado municipal
- Supervisar y coordinar las actividades comerciales al interior del inmueble y verificar que los productos comestibles que se expendan cumplan con las medidas sanitarias para el consumo humano;
 - Proporcionar mantenimiento a las instalaciones del mercado para su mejor funcionamiento;
 - Programar las adecuaciones necesarias para brindar mayor funcionalidad a las instalaciones del mercado;
 - Proporcionar los servicios de limpieza para mantener en óptimas condiciones de salubridad las instalaciones y;
 - Planear, dirigir y controlar las actividades relacionadas con los mercados y los tiaguis establecidos en Municipio.
- e) Mantenimiento y conservación de infraestructura urbana
- Cuidar la construcción, conservación y mantenimiento de las vías públicas;
 - Rehabilitación de calles, banquetas, guarniciones, pavimentos y jardineras y;
 - Vigilar que exista nomenclatura en todas las calles y plazas.
- f) Rastro Municipal
- Mejorar y rehabilitar las instalaciones del rastro municipal para garantizar las mejores condiciones sanitarias e higiénicas para el manejo de los productos;
 - Verificar la legalidad que garantice la sana procedencia de los animales que se sacrifican;

- Proporcionar el equipo necesario para modernizar y mecanizar el manejo de los productos y;
- Proporcionar capacitación al personal que interfiere en los diferentes procesos para el adecuado manejo del rastro.

g) Panteones

- Proporcionar limpieza y mantenimiento a las áreas del panteón;
- Fomentar la buena imagen del panteón a través del cuidado de los árboles, arbustos y jardines;
- Permitir la inhumación, previa documentación legal expedida por las autoridades competentes y;
- Mantener el orden y el respeto dentro de los panteones.

h) Regulación del comercio ambulante

- Aplicar y vigilar el cumplimiento del Bando de Policía y Buen Gobierno;
- Verificar que el comercio ambulante, fijo o semifijo realice sus actividades en las zonas previamente autorizadas por el Ayuntamiento y;
- Expedir licencias de funcionamiento para el comercio lícito y verificar que los vendedores cuenten con la licencia vigente.

- Participación Ciudadana

De acuerdo con el PDM, el objetivo de promover la participación ciudadana será incrementar su “intervención en la vida política, económica y social del municipio a fin de lograr un pleno desarrollo con la corresponsabilidad de gobernantes y gobernados”. Las acciones para llevar a cabo este objetivo serán:

- “Promover la participación en el desarrollo comunitario a través (del uso) de mecanismos de consulta popular, referéndum, plebiscito, consulta vecinal, colaboración vecinal y audiencia pública;
- Promover la creación de órganos de participación ciudadana para el apoyo de los programas de servicios públicos, seguridad pública y protección ecológica;
- Establecer una coordinación de trabajo y comunicación con órganos de participación comunitaria ya establecidos como clubes de servicios, asociaciones de colonos, juntas de vecinos y comités de manzana;
- Instalación del Consejo de Desarrollo Municipal y de los Comités Comunitarios como órganos de para la planeación del desarrollo del Municipio;

- Formar Comités de obra para la ejecución y supervisión de los programas anuales de obra;
 - Promover la participación de la ciudadanía en la actualización y elaboración de los reglamentos y programas para las áreas que así lo requieran; y
 - Crear un Área de concertación social para realizar las tareas de control de gestión, coordinación con los órganos de participación social, atención de quejas y denuncias y evaluación y seguimiento del trabajo de participación ciudadana.”
-
- Medio ambiente y recursos naturales
 - Promoción del desarrollo económico

El PDM contempla en este aspecto la promoción de un “desarrollo económico sostenido y sustentable con respeto de los ordenamientos de equilibrio ecológico y protección del ambiente”. Las acciones que se contemplan llevar a cabo dentro de la gestión son:

- “Vigilar la aplicación de la Ley de Fomento Económico y su Reglamento en el Municipio;
- Fomentar la inversión para la ampliación, modernización y mantenimiento de la infraestructura industrial, comercial, de servicios, artesanal y de turismo en el municipio;
- Promover la micro, mediana y pequeña empresa vinculada con cadenas productivas, locales, regionales y estatales;
- Impulsar el potencial turístico, histórico, natural y cultural del municipio como eje importante de la economía municipal;
- Promover con los Gobiernos Estatal y Federal programas de capacitación, adiestramiento y actualización de los trabajadores, efecto de ampliar tanto sus oportunidades de empleo como sus ingresos;
- Impulsar la producción artesanal, por medio de la gestión con el Gobierno del Estado y Federal, de recursos para la empresa artesanal individual y familiar, así como apoyo para la venta y exportación;
- Proponer la instalación de tiendas y exposiciones de artesanías para fomentar la venta y difusión;
- Promover ante las dependencias Federales y Estatales programas de apoyo a los productores del campo, así como el otorgamiento de créditos para implementar proyectos productivos y recursos del Programa de empleo temporal;

- Apoyar a los trabajadores del campo con la creación de al Coordinación Municipal de Gestoría Agropecuaria;
 - Promover con el Gobierno del Estado, becas de capacitación para jóvenes, personas con discapacidad y personas desempleadas y;
 - Apoyar la creación de proyectos productivos para atender a las personas con discapacidad y de la Tercera Edad.”
-
- Preservación de la identidad cultural y étnica

El PDM reconoce que la recreación y el enaltecimiento de las costumbres y tradiciones es una de las funciones más importantes del Ayuntamiento, además de que coadyuva a la cohesión social de la comunidad. Dentro del aspecto cultural se propone realizar las siguientes acciones:

- “Implementar en el municipio programas culturales de rescate de nuestras costumbres y tradiciones;
 - Promocionar y apoyar las festividades del carnaval y fiestas patronales en las localidades del municipio;
 - Establecer convenios con el Instituto Tlaxcalteca de Cultura para la realización de programas de cooperación cultural;
 - Crear un programa de exposiciones de artes plásticas en la Presidencia Municipal y de presentación de obras Literarias;
 - Impulsar la presentación de eventos musicales, bailes populares, teatro, cine, entre otros;
 - Fomentar la realización de actividades culturales los sábados y domingos para la atención de la población y de los visitantes; y
 - Promover talleres artísticos para niños y jóvenes en coordinación con el Instituto Tlascalteca de la Cultura y el DIF Municipal.
-
- Conservación del patrimonio histórico

7.2.7. La construcción de nuevas políticas sociales

Como entidad político administrativa a la que le corresponde actuar sobre un territorio, el Ayuntamiento tiene obligaciones, como gobierno se enfrenta a una realidad que muchas veces lo rebasa, incluso desde la demanda ciudadana, en el marco normativo y en sus capacidades organizacionales y técnicas. Surge entonces la necesidad de actuar a fin de llegar a la construcción de un “buen” gobierno municipal, pero es en esta tarea que se llega a un espacio no

regulado, semi-regulado o con regulación defectuosa, que da cierta libertad, pero que se convierten en fuente de conflicto con las facultades residuales de los gobiernos estatales. Nuestro análisis de construcción de políticas sociales alternativas en nuevos contextos, concretamente situación de alternancia, nos lleva a contrastar lo señalado anteriormente en el PDM con los resultados de la actuación del gobierno municipal de Calpulalpan.

7.2.7.1. Servicios públicos

Si bien el PDM de Calpulalpan no cuenta con un diagnóstico sobre la situación económica, social, y de servicios públicos del municipio, a partir de la información recabada entre los funcionarios municipales señalan que la situación que guarda la prestación de los servicios públicos es buena, ya que la ciudadanía no se queja, a pesar de que en los últimos años se ha detectado un incremento en la demanda de servicios públicos, especialmente recolección de basura, alumbrado público, agua potable y alcantarillado. De hecho el 25 % de la obra pública realizada tiene que ver con estos conceptos y cuando adicionamos elementos de urbanización, como banquetas, guarniciones, pavimentos, etc. el porcentaje se eleva al 80% de la obra pública.

Si bien durante el periodo la administración municipal no incrementa el parque vehicular para la recolección de basura, que fue de 10 vehículos y 6 unidades móviles, se implementa una nueva distribución de los recorridos y una “bitácora ciudadana”⁷⁴ que logra incrementar el nivel de recolección de 144m³ en promedio diariamente a 174m³ y tener un índice de eficiencia del 90%. Además de implementar una campaña permanente, “Limpiando Tú Comunidad”, con aproximadamente 150 jornadas durante toda la gestión y así buscar desaparecer los tiraderos clandestinos.

Durante el primer año hubo mucha actividad del Área de Parques y Jardines en el cual se sembraron 60 buganvillas, 40 rosas y 17 árboles. Las acciones dentro del Área de Alumbrado Público tenía como propósito optimizar el servicio de 70% a 90%, sin embargo esto sólo se logró parcialmente a pesar de que durante la gestión se colocaron poco más de 300 focos de vapor de sodio, más de 100 balastras y poco menos de 200 foto celdas.

El Área de Seguridad Pública Municipal fue reforzada con la adquisición de equipo de comunicación, 24 radios, 16 micrófonos y torre estructural de 45 metros para funcionamiento del equipo. Dicho equipo, también servirá para reforzar la comunicación, no sólo con los miembros del Área de Seguridad Pública, sino con los Presidentes de Comunidad. Se crea el agrupamiento

⁷⁴ Un supervisor verifica y registra en una bitácora la opinión y firma de por lo menos dos ciudadanos de cada calle donde se brinda el servicio, si este cumple con las rutas y los horarios establecidos.

ciclista policíaco con 16 elementos bien equipados (bicicletas, cascos, lentes, toletes, armas de cargo, etc.) con el fin de tener mayor vigilancia a escuelas, negocios, bancos entre otros. Finamente se renueva parte del equipo del Área (uniformes, fornituras, boinas, hombreras, botas, etc.). No se cuenta con información con respecto a los logros de esta nueva agrupación, así como a otras inversiones en Seguridad Pública.

La Dirección de Servicios Generales reporta como parte de sus logros, además las labores cotidianas de mantenimiento de las instalaciones de la Presidencia Municipal, la instalación de un templete para diferentes eventos culturales, sociales y artísticos organizados por diferentes áreas del gobierno municipal, comités, colonias y comunidades, pinta de guarniciones y señalamientos de zonas de estacionamiento y peatonales, el último año se reportan 6,500 metros, y finalmente la colocación de adornos para el mes patrio y las fiestas decembrinas.

Para la realización de la importante tarea de extender la cobertura de los servicios públicos, así como su mantenimiento, el Ayuntamiento cuenta con la Dirección Obras Públicas y Desarrollo Urbano. De este modo se reporta que para el segundo año de la administración, el área de Desarrollo Urbano realizó la expedición de “110 licencias de construcción 25 alineamientos y números oficiales, 90 permisos de división, 30 rectificaciones de medidas, 15 constancias de terminación de obra, 20 permisos de uso de suelo y un permiso de fraccionamiento”, como muestra del dinamismo que adquirido el crecimiento urbano en el municipio, lamentablemente no hay información sobre lo realizado para otros años de la administración.

Por lo que respecta a la obra pública, desde el PMD se entiende a “la obra pública como el eje rector del desarrollo Municipal, ya que a través de la creación de infraestructura básica se proporciona a la población los elementos para acrecentar su bienestar social”. Asimismo se establece una clara relación entre la prestación de estos servicios y el crecimiento económico y social del municipio.

Pero a pesar de la importancia que para esta administración tiene la realización de la obra pública, no hay una vinculación clara entre la inversión y con sus recursos, de hecho no hay un esfuerzo propio para financiar la obra pública, puesto que prácticamente la mayor parte es financiada con recursos del ramo 33 (Fondo para la Infraestructura Social Municipal), salvo la compra de un terreno en San Felipe Sultepec en 2003 destinado a ser panteón, que se realiza con recursos provenientes de las participaciones estatales, por razones de organización presupuestal. Por otro lado, tal como señala la Ley de Coordinación Hacendaría para el estado de Tlaxcala y sus Municipios, los Ayuntamientos deben distribuir parte de sus ingresos entre sus comunidades tomando como base la distribución de la población; pero en el caso de Calpulalpan podría llevar

una situación donde a la cabecera municipal le correspondería el 75% de los recursos. De ahí que en esfuerzo distributivo sólo le correspondiera, en promedio para toda la administración, el 40% de los recursos. Mientras que el resto se distribuyó entre el resto de las localidades de tal manera que a la segunda localidad por tamaño, Santiago Cuauila con el 4.63% de la población le correspondió el 7.50% de los recursos de inversión en promedio; a San Antonio Mazapa con el 4.13% de la población, participa con el 6.5% de la inversión en promedio durante toda la administración; en el caso de San Marcos Guaquilpan estos indicadores se ubicaron entre el 3.59% y el 6.3% respectivamente. Caso aparte es el de San Felipe Sultepec que en año 2003 no recibió participación por este concepto. Pero se le resarcó por otros medios. Por último, si bien este esquema de distribución favorece a las comunidades por la cabecera municipal, conforme avanzó la administración la participación de las comunidades en la distribución de los recursos fue deteriorándose de tal modo que, sí al principio a estas les correspondieron dos tercios de los recursos y al final de la administración sólo se quedan con el 50% del total.

7.2.7.2. Participación ciudadana

A pesar de que ampliar la participación ciudadana y comunitaria a través de hacer efectivos los mecanismos del referéndum y el plebiscito e impulsar la creación de otros organismos de participación fue una de las principales propuestas de campaña, y que incluso en uno de los primeros documentos de gobierno (PDM) se reconoce que “somos la respuesta que los ciudadanos buscaban al momento de decidir políticamente, somos el resultado de un gran proyecto ciudadano”, no hay una política clara de participación ciudadana, de comunicación y tampoco se crea, dentro de la estructura administrativa, una oficina de atención y/o procesamiento de las distintas formas de comunicación y participación de la población en el municipio. Los logros del gobierno municipal en este rubro se circunscriben a dar cumplimiento a los artículos 145 y 146 de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala de instalar el Consejo de Desarrollo Municipal, así como los comités comunitarios y de obra para la liberación de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y el Fondo para el Fortalecimiento Municipal.

El área de comunicación social, a decir de los funcionarios municipales, es responsable del “vinculo permanente entre el pueblo y el Gobierno, a fin de que este interprete con la mayor finalidad los mensajes que disponga el gobernante en turno”, además de buscar dar a conocer de manera primordial las acciones del gobierno. En este sentido los procesos e instrumentos de la estrategia de comunicación, boletines de prensa, entrevistas, etc. van dirigidos más hacia el exterior que al interior del municipio, de ahí que no quede muy claro como se construirán las nuevas relaciones entre población y gobierno. Así, en los primeros dos años de la administración se han elaborado y entregado entre boletines y entrevistas 554 notas informativas a diferentes

medios impresos del estado; siete entrevistas de radio, tres de ellas con radiodifusores de la ciudad de México; programas para la televisión de Tlaxcala, además de que regularmente, una vez al mes visitan el municipio los staffs de Noticias de TV Azteca, Noticieros Televisa y del noticiero Sucesos del estado de Tlaxcala.

La Coordinación de Comunicación Social señala en sus reportes que cubrió “la totalidad de los eventos importantes”, siendo estos: los eventos políticos sociales que la Presidencia realiza o coordina con otras dependencias; desfiles cívicos y conmemorativos en el Municipio; la difusión de la Feria de Calpulalpan, de hecho este es el evento, fuera de las actividades del Presidente, más publicitado y las giras de trabajo del Presidente. Al principio de la gestión se iniciaron pláticas con la radiodifusora ubicada en el municipio, XEHCal Radio Calpulalpan, a fin de que brindara a la Administración un espacio para generar su propio programa a fin de que los ciudadanos “puedan estar mejor informados de las actividades que lleva la administración y así lograr un mayor acercamiento con la ciudadanía”; sin embargo el acuerdo no fructificó y el programa quedó solo al nivel de proyecto.

7.2.7.3. Medio ambiente y recursos naturales

Para atender la problemática medio ambiental del municipio, el Ayuntamiento cuenta con una Coordinación Municipal de Ecología, que es la instancia que tiene como uno de sus objetivos que “la intervención del hombre en el medio ambiente se mantenga dentro de las normas de cuidado, conservación y preservación”. Una de las actividades más importantes en este rubro fue la aprobación por el Cabildo del Reglamento para la Protección del Ambiente y la Preservación Ecológica Municipal.

Como parte de la gestión se atendieron denuncias públicas sobre daños al ambiente como tiraderos clandestinos, granjas de cerdos, perros de azotea, depósitos de estiércol, derribo de árboles, etc. Se realizaron campañas de Limpieza de Barrancas y campañas de concientización ecológica entre la población, especialmente estudiantes, con el apoyo de la Coordinación General de Ecología del Estado. Además el municipio fue sede de varios eventos de carácter ecológico como las Jornadas de la Tierra, el Día de la Tierra, el Día Mundial del Medio Ambiente, el Reto Ecológico, Concurso de Carteles, y dos cursos del Varano Ecológico. A partir del 7 de marzo de 2003 comenzó, por parte de la instancia estatal de ecología, el monitoreo sobre la calidad del aire en el municipio, el muestreo se realiza cada seis días. Como en otros rubros de la actividad del gobierno municipal, se carecen de datos a fin de tener un cuadro más claro del impacto de la intervención del gobierno municipal en la realidad, de cómo se logra el mejoramiento de las

condiciones socioeconómicas de la población, mismo que fue señalado como uno de los objetivos de este gobierno.

7.2.7.4. Preservación de la identidad cultural, étnica y del patrimonio histórico

Esta administración, más que actividades culturales ha promovido el deporte. Así entre las primeras acciones se encuentran la construcción de canchas deportivas (futbol) en las comunidades de Mazapa, San Mateo, San Felipe y Antonianos; mientras que se les dio mantenimiento a las correspondientes de la Unidad Deportiva y de la colonia Alfonso Espejel, así como a la cancha de béisbol de la Unidad Deportiva. Los mayores eventos deportivos fueron los organizados con motivo del 20 de Noviembre, torneos de futbol, futbol rápido, básquetbol, voleibol, carreras en diferentes ramas y categorías; además de los Juegos Municipales; la Vuelta Ciclista de las Américas, etc.

Los eventos culturales se llevaron a cabo a partir del segundo año de la administración, más que preservar la identidad cultural específica del municipio, tuvieron como objetivo “el fomento y la difusión de la cultura” y la convivencia. De este modo los eventos organizados fueron: Domingos Familiares, donde se presentan artistas y grupos; Cine infantil en tú Comunidad; Día Internacional de la Mujer; Carnaval, única expresión cultural local; Concurso de verano de ajedrez; Talleres de Verano, etc. También hubo apoyo a varias comunidades para llevar a cabo sus fiestas patronales.

Es importante mencionar que a pesar de que dentro del territorio municipal se encuentra una importante zona arqueológica, de Tecuaque⁷⁵, antes llamada Zultepec, el gobierno local no ha establecido acciones de acercamiento al proyecto de exploración, así como apoyo para la difusión de los hallazgos y/o su exposición.

7.2.7.5. Promoción del desarrollo económico

Las acciones en el rubro de Desarrollo Económico del municipio fueron encabezadas por la Dirección de Gobernación Municipal, sus acciones se enfocaron básicamente a gestionar créditos, cursos y talleres ante dependencias del gobierno estatal y federal. En el primer caso la

⁷⁵ El proyecto de la zona arqueológica de Tecuaque, “donde se comieron a la gente”, se inició en 1990 y terminó en 2006. Tecuaque es un antiguo centro ceremonial ubicado al poniente del actual centro urbano de Calpulalpan que se caracterizó por ser el centro de producción de pulque más importante de la región, cuenta con dos estructuras principales la de Tezcatlipoca al sur y la de Quetzalcoatl al poniente. Las crónicas detallan la captura de 500 personas de diversas etnias y animales domésticos que viajaban en caravana hacia Tenochtitlán y que fueron sacrificados, desmembrados, sujetos a cocción y su carne ingerida por los sacerdotes y los grandes señores.

dependencia fue la Coordinación Estatal de Promoción del Empleo y Desarrollo Comunitario (SEPUEDE)⁷⁶ donde durante el primer año de la administración se gestionaron 3 créditos por \$312,800.00, beneficiando a igual número de proyectos. Durante 2003 de 283 proyectos presentados susceptibles de obtener un crédito, solo lo consiguieron 13, por un monto de \$768,396, con lo que se benefició a las 73 personas que participan en dichos proyectos.

Los cursos y talleres restantes tuvieron como objetivo facilitar a los solicitantes el llenado de diverso tipo de solicitudes de apoyo a diferentes dependencias; tal es el caso de 400 personas de diversas comunidades a los cuales además de ayudarles a la elaboración de diversos proyectos, se les tramitó constancia de derechos agrarios, el CURP y se hizo entrega de los expedientes en las oficinas de la Delegación de Reforma Agraria en Tlaxcala. Se impartió un taller de capacitación para obtener créditos en el sector agropecuario, por personal del área ganadera de la Secretaría de Fomento Agropecuario del gobierno estatal; se apoyaron solicitudes para acceder al programa Alianza para el Campo, a través del Centro de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) de la SAGARPA.

Otra vertiente de la promoción económica es llevada a cabo por la Coordinación de Desarrollo Industrial, que entre sus acciones más relevantes estuvieron: levantamiento del Padrón Industrial Municipal; la promoción, a nivel nacional, de las ventajas del Parque Industrial; orientación y asesoría jurídica a empresarios interesados en instalarse en el Parque; apoyo a microempresas locales del ramo de la confección, en lo financiero, jurídico y laboral para mejorar su desempeño; se respaldó en todos los trámites y se logró la instalación de la empresa Perry Jeans, que significó la creación de 150 empleos en beneficio de los habitantes del municipio; entre otras acciones.

7.2.7.6. Desarrollo Social

Las acciones de Desarrollo Social son de primordial importancia para el Ayuntamiento, ya que así se da respuesta a las urgentes necesidades de la población; las instancias encargadas de llevar a delante este trabajo son la Coordinación de Desarrollo Social y el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-Municipal). En el caso de la Coordinación su objetivo es “gestionar y aplicar los programas de apoyo social a gentes de escasos recursos tanto de la cabecera como de las 10 Comunidades y Colonias que conforman el Municipio”. De este modo se trabaja de manera coordinada con dependencias, tanto federales, principalmente SEDESOL y Diconsa, como estatales, Secretaría de

⁷⁶ Calpulalpan cuenta con una de las pocas oficinas del SEPUEDE fuera de la capital del estado, que además de servir de oficina de coordinación es donde se ofrecen cursos talleres, etc.

Obras Públicas, de Desarrollo Urbano y Vivienda (SECODUVI) y la Coordinación para la Planeación del Desarrollo (COPLADET).

Los programas aplicados en el municipio de mayor impacto entre la población del municipio fueron: Estímulos a la Educación Básica; Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (VIVAH); Mejoramiento a la Vivienda; Mejoramiento Físico a la Vivienda, Crédito a la Palabra y Mejoramiento de ganado genético ovino (sic). En el primer caso los beneficiarios fueron en promedio 567 alumnos por año, depurándose año con año la lista de beneficiados. Por parte del programa VIVAH se cuentan con 70 beneficiarios en promedio por año de gestión, pero incluso como parte de los resultados se señalan acciones que tuvieron lugar en los años 1999, 2000, y 2001. De las gestiones, apoyo para la integración de los expedientes de solicitud y en algunos casos el transporte, ante el Programa de Mejoramiento de la Vivienda de la SECODUVI se obtuvieron como resultados la entrega de paquetes de material de construcción, el primer año los beneficiados fueron 126 familias, el segundo 160 y el tercero 56.

Del Programa de Crédito a la Palabra sólo se señala que está dirigido a los productores del campo en situación de pobreza extrema a los cuales se les proporciona una cantidad de dinero en calidad de préstamo, mismo que al pagar se destina a la creación de un Fondo Revolvente; como resultado se reporta en 2003 la entrega de 25 cheques por la cantidad de \$40, 650.00. El Programa de Mejoramiento de Ganado se gestionó ante la SAGARPA y la Secretaría de Economía y Fomento Agropecuario (SEFOA), si bien entre sus objetivos eran que impactará en varias comunidades del municipio, la única comunidad donde se registran beneficiados es San Antonio Mazapa, donde 13 productores recibieron 290 borregos.

Otro programa importante para el municipio, gestionado ante la Secretaría de Desarrollo Social es el Programa de Empleo Temporal, que fue aplicado en proyectos diversos en varias comunidades, se señalan principalmente San Marcos Guaquilpan, este fue directamente gestionado por su Presidente de Comunidad; Santa Isabel Mixtitlan y Gustavo Díaz Ordaz.

Como parte de las erogaciones en programas sociales, esta Administración reporta gastos por \$6`641471.40 en el primer año de la administración y de \$12`010,450.60, durante el segundo, dentro de "Programas Culturales como: Fiestas Patrias, Anexión de Calpulalpan, 20 de Noviembre, Día de Reyes, Día de la Amistad, Día del Niño, Día de la Madre, Día del Maestro, Día del Padre, Día de los Adultos Mayores, Día del Empleado Municipal, Día del Policía, Día de la Secretaria; apoyos a Comunidades, colonias, Comités para Fiestas Patronales", etc. Sin que se puedan especificar montos por rubro.

Las acciones del DIF-Municipal, que como es tradicional se encuentra presidido por la esposa del Presidente Municipal, la Lic. Araceli Ramírez López, tienen como objetivo “procurar la protección de los servicios asistenciales a los grupos sociales más vulnerables como son: niños, jóvenes, madres embarazadas y en periodo de lactancia, adultos mayores y personas con capacidades diferentes”. Sin embargo no se cuenta con una relación clara de las acciones, población atendida, cobertura, resultados, etc. emprendidos por esta oficina, solo se recalca que en esta administración se compró una casa en la cabecera municipal para acondicionarla como oficinas, talleres y aulas para llevar a cabo sus actividades.

7.2.7.7. Consideraciones Finales

En el funcionamiento cotidiano del Ayuntamiento hay un ánimo de eficiencia que impregna las principales oficinas, especialmente el despacho del Presidente Municipal, quien gusta de tener un acercamiento personal con la población que acude a solicitar información, gestoría, apoyo, etc⁷⁷. Una de las primeras tareas que reforzó la Presidencia fue el funcionamiento del despacho al crear la “Agenda semanal de trabajo del ciudadano presidente”⁷⁸ con la finalidad de que toda la ciudadanía tenga conocimiento de las actividades que realiza y donde las realiza, sin embargo no hay un mecanismo por medio del cual fuera de la oficina del Presidente Municipal se conozca esta información.

Sobresalen, de este despacho, el número de audiencias⁷⁹, el primer año 2,918; 270 a dependencias estatales, 260 personales, 252 a distintos grupos, 228 a instituciones educativas, 186 a comunidades y 140 a áreas internas. Mientras que el segundo año fueron 3,278 audiencias; 4,125 de estas personales y 1,189 personales por agenda; para el último año no hay datos. Por lo que respecta a los apoyos, que generalmente son en dinero en efectivo, el primer año se otorgaron 669; 350 de los cuales fueron para personas de bajo recursos económicos a fin de comprar medicinas y para otros gastos; 121 para escuelas; 103 destinados a Club`s deportivos, Cruz Roja,

⁷⁷ El objetivo de esta oficina no sólo es la atención de manera “personal, respetuosa, pronta y eficaz a todas y cada una de las peticiones”, sino “dar continuidad a la respuesta oportuna”.

⁷⁸ “Lunes: Atención a instituciones públicas y privadas, previo agenda; Martes: Gestoría en dependencias gubernamentales y del sector privado, al interior del estado y parte de la República Mexicana; Miércoles: Atención ciudadana en Audiencias Públicas y ante la presencia de los funcionarios del gobierno Municipal y de algunos titulares de dependencias estatales y federales; Jueves: Acuerdos internos, en áreas y oficinas de la Presidencia Municipal; Viernes: Atención ciudadana en audiencias públicas itinerantes en las comunidades; Sábado: Sesiones de Cabildo”.

⁷⁹ Si bien en la Agenda de Trabajo Semanal, el miércoles está marcado para la “atención ciudadana en audiencias públicas”, cualquier ciudadano, cualquier día, puede lograr ser atendido, sólo se requiere un poco de paciencia y saber por donde pasará el Presidente Municipal. Una vez frente a él y después de haberlo saludado soltará la pregunta “¿En que puedo ayudarlo(a)...?”, en ese momento se formula la petición y él llamará por su nombre a uno de los jóvenes que lo acompañan (casi siempre aproximadamente entre 10 y 15) y le instruirá a que atienda, gestione o solucione la petición del interesado. Así hasta atender a todos o a la mayoría de las personas que lo esperan.

artesanos, pensionados y jubilados y campesinos y finalmente 95 apoyos diversos para las comunidades del municipio. Para el segundo año disminuye el número de apoyos, en dinero, a 517, pero si se adicionan los apoyos a gestiones suman 1,024. Los apoyos a distintos grupos que así lo solicitaron fueron 150; los apoyos a personas de bajos recursos sumaron 107, los apoyos a las comunidades del municipio fueron 120, mientras que los respetivos a delegaciones municipales totalizaron 54; los apoyos a escuelas fueron 86 y finalmente al DIF-Municipal se le dio apoyo en 154 ocasiones.

La descentralización en el funcionamiento de la administración pública municipal fue una de las innovaciones más sobresalientes introducidas por este gobierno, además que de esta forma se trató de dar respuesta a una de demandas de las comunidades y se cumplió con una de las más importantes propuestas de campaña. Así desde el inicio de la administración se creó la Coordinación de Presidencias de Comunidad a fin de servir de enlace entre el Ayuntamiento y las comunidades a través de su Presidente de Comunidad. Si bien, no queda del todo claro el alcance de sus funciones, entre sus logros están: haber apoyado a las Presidencias de Comunidad a elaborar su organigrama y su Plan de Trabajo, tener una mayor coordinación con el Director de Seguridad Pública Municipal y recibir apoyos varios de la Presidencia. Hay que resaltar que con esta acción las Presidencias de Comunidad, autoridades auxiliares del Ayuntamiento (y por lo tanto pertenecientes a él como Regidores de Pueblo) adquieren mayor relevancia en el ámbito administrativo y de coordinación.

Durante el segundo año de la administración se crearon, de acuerdo con la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala⁸⁰, 12 Delegaciones Municipales en igual número de barrios y colonias que no cantaban con una autoridad inmediata y por lo tanto carecían de medios de dialogo con el Ayuntamiento y que por lo tanto “fueron olvidados por largos años del proceso de aplicación de recursos”. Estos barrios y colonias son: Barrio el Calvario, Santa Cecilia, Barrio Xahuaxoloco, Salvador Guarneros, El Palmar; San Pedro, San Rafael, Infonavit, La Cañada, La Joya, Los Volcanes y San Agustín. De algún modo esta creación de delegaciones municipales representa el reconocimiento de una realidad, el importante crecimiento de la población urbana que ha tenido lugar en el municipio, específicamente en la cabecera en los últimos años; así como la necesidad de interlocución y colaboración con una población que crece a un ritmo acelerado. Si bien este proceso representa menos una política de participación ciudadana que una extensión del

⁸⁰ En su artículo 121 la Ley Municipal de Tlaxcala señala que habrá Delegados Municipales en los centros de población que tengan menos de mil habitantes y que no cuenten con un Presidente de Comunidad; de acuerdo con el artículo 123 cuentan con las siguiente facultades: “Cumplir y hacer cumplir las normas federales, estatales y municipales, los acuerdos que dicte el Ayuntamiento al que pertenezca así como las demás disposiciones que le encomiende el Presidente Municipal; Promover la participación y la cooperación de sus vecinos, la de grupos indígenas y marginados en programas de beneficio comunitario; y las demás que le encomiende la ley y el Ayuntamiento”.

Ayuntamiento, tiende a matizar la percepción de una carencia total de la primera al generar un canal de interlocución donde no existía, frente a una población que estaba siendo atendida de manera marginal.

Según los informes de la Administración Pública Municipal un importante logro fue el establecimiento de la Oficina de Regidores, como un espacio propio dentro del Palacio Municipal para que estos pudieran llevar a cabo su trabajo en un “área decorosa”. Sin embargo en el segundo año de la administración aparece un conflicto entre el Presidente Municipal y un grupo de regidores encabezados por la primera regidora Guadalupe Hernández Palomares, Regidora de Hacienda y el tercer regidor, Enrique Cortés Díaz, Regidor de Planeación y Control Presupuestal. El conflicto nace a partir de la negativa del presidente municipal a presentar informes presupuestales al cabildo, específicamente a estos dos regidores, después de que en una reunión se le cuestionó el uso discrecional de algunas partidas.

El conflicto no paralizó a la administración pública municipal, pero sí representó el aislamiento del grupo de regidores inconformes que a partir de ese día ya no fueron invitados a los actos del gobierno municipal e incluso no convocados a varias reuniones cabildo, que controla el Presidente Municipal con varios Presidentes de Comunidad, donde se toman decisiones por mayoría⁸¹. El último año de gobierno los regidores inconformes presentan quejas en el Congreso del Estado y en el Órgano de Fiscalización, sin que hasta el final de la administración estas instancias hayan resuelto las quejas. Finalmente el día 30 de octubre de 2007 la Comisión de Fiscalización de la siguiente legislatura no aprueba la Cuenta Pública de la gestión municipal por considerar que hay desvío de recursos y la no comprobación del manejo del presupuesto en varios rubros⁸².

Llevar a cabo políticas sociales alternativas en el escenario de alternancia que presenta este municipio parece ser algo no solo deseable sino posible, el componente de llevar adelante un buen gobierno que favorezca la carrera política del presidente municipal es un elemento adicional que lo favorece. Pero la visión extremadamente cortoplacista y populista, donde lo importante deja de ser la construcción de un mejor municipio, de mejores condiciones de vida para la población, para dar paso a acciones que resuelven problemas puntuales, coyunturales, pero que dan visibilidad al presidente municipal; actos masivos con los más diversos temas donde también él es

⁸¹ En el caso de la primera regidora, Guadalupe Hernández Palomares, la decisión del Presidente Municipal tiene efectos más allá de lo institucional. Como militante del PRI, fue ella quien lo convenció de buscar la Presidencia Municipal, primero dentro de su partido, y posteriormente fuera de él. En este sentido fue el actual Presidente quien la apoyó para que fuera la primera regidora en la planilla, aunque ella misma reconoce que se negó en un principio por ser “simple militante” y no tener la preparación.

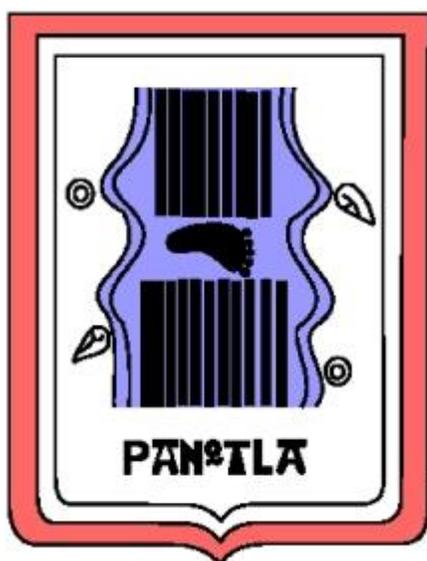
⁸² La Jornada de Oriente, Tlaxcala “Se ampara ex presidente de Capulalpan para evadir acción de la justicia”. Lunes 10 de diciembre de 2007.

protagonista. Mientras que por otro lado hay un vaciamiento de la institución municipal, deja de actuar para ser oficina de reclamos, oficialía de partes que traslada la problemática a otras instancias.

7.3. Panotla⁸³. El cacique nunca pierde y cuando pierde arrebatata

7.3.1. Localización

Panotla es un municipio ubicado en el centro del estado sobre una superficie de 57,063 km²., el 1.47% del territorio estatal, situación que lo ubica entre los municipios de tamaño medio. Panotla colinda al norte con los municipios de Hueyotlipan y Xaltocan, al este con Xaltocan, Totolac y Tlaxcala, al sur con Tlaxcala y San Damián Texoloc y al oeste con Ixtacuixtla y Santa Ana Nopalucan (ver mapa 27).



El municipio pertenece a la región natural del Bloque de Tlaxcala que se caracteriza por un relieve accidentado con pequeños llanos recortados por barrancas y cañadas profundas, siendo las zonas planas sólo el 17% del territorio municipal ubicadas en el sur. La calidad del suelo es contrastante entre las zonas altas de los llanos y el fondo de las barrancas, mientras que en el primer caso son delgados y presentan poca humedad, en el segundo son profundos y con mayor humedad; el clima es templado en los llanos con microclimas al fondo de las barrancas donde crecen pinos y sabinos que contrastan con los magueyes y nopales de los llanos.

7.3.2. Estructura poblacional

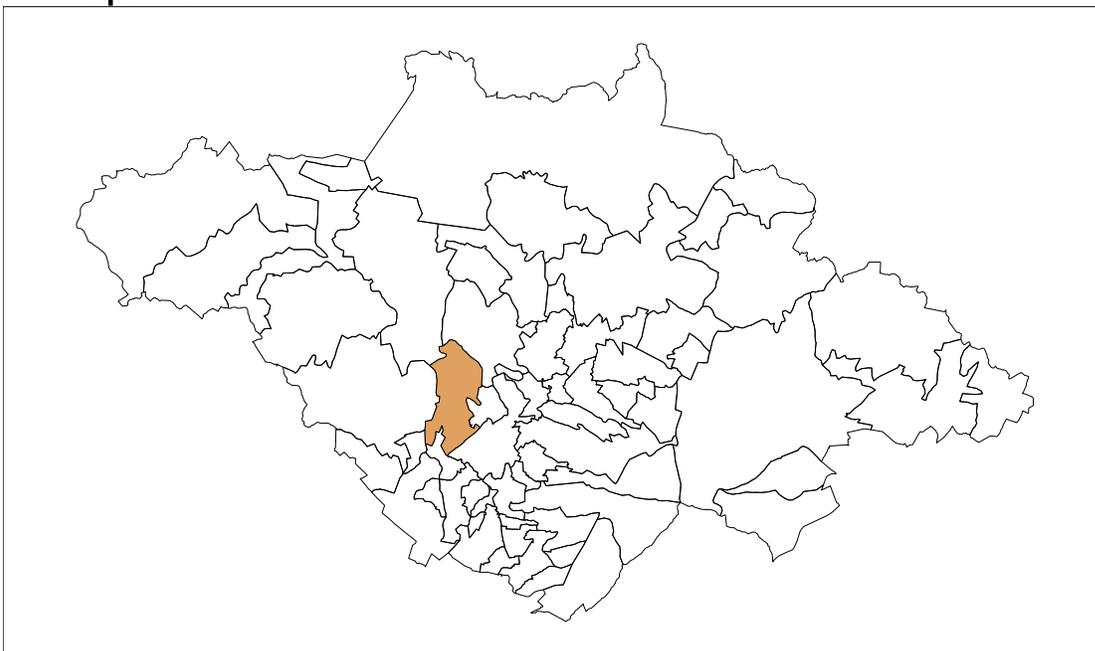
En el año 2000 habitaban en Panotla 23,391 personas, lo que representó el 2.47% de la población total del estado. Por lo que su densidad poblacional se ubicó muy por arriba de la estatal, 405 habitantes por km², en comparación de los 195 habitantes por km² de promedio estatal. Esta situación se ha profundizado en los últimos 10 años, pero más específicamente en los últimos 5; tal como muestra el contraste entre las tasas de crecimiento de municipio y del estado. Durante los

⁸³ La palabra Panotla que da nombre al municipio, deriva del idioma náhuatl. Al respecto existen dos acepciones: una donde la palabra panotla proviene del colectivo panoni, y el a su vez de pano ni, que quiere decir pasar el río a pie, de tal modo que panotla significaría "pasajero o navegante". La otra acepción traduciría la palabra "como vado" o "lugar de paso en el río". En el Códice Mendocino aparece el signo del agua con una huella de pie humano en medio.

ochentas la población estatal creció a un ritmo más acelerado (3.18%) que el municipio (2.66%); y durante la primera parte de los noventas el ritmo de crecimiento poblacional del estado y municipio fue similar, 3.03% y 3.02% respectivamente; sin embargo, ya para segunda parte de la década de los noventas la población del municipio (2.39%) crecía a un ritmo más acelerado que el promedio del estado (1.72%), por lo que la población pasa de representar el 2.35% de la población del estado en 1990 al 2.47% en el 2000. El acelerado crecimiento de la población del municipio en el último lustro coincide con la incorporación del municipio a la Zona Metropolitana de Tlaxcala (constituida además por los municipios de Apetatitlán de Antonio Carvajal, Contla de Juan Cuamatzi, Chiautempan, La Magdalena Tlaltelulco, San Francisco Tetlanohcan, Tlaxcala y Totolac).

A pesar de la única parte que se encuentra conurbada con el área urbana de la ciudad de Tlaxcala, vía Totlac, es la cabecera municipal donde vive poco más de la cuarta parte de la población del municipio (6,188 habitantes que representan el 26.45%), la población en su totalidad se considera en su mayoría urbana (68.3%), pero hay un 31.7% que es todavía rural y que exhibe la importancia que aún conserva este sector económico. El resto de las principales localidades del municipio son: San Jorge Tezoquiapan, 3,210 habitantes que representan el 13.72% del total; San Mateo Huexolucan con 2,205 habitantes (9.43%); San Francisco Temezontla con 1,630 habitantes que significan el 6.97% de la población del municipio, San Tadeo Huilopan, 2,048 habitantes que son el 8.76% de la población y Santa Cruz Techachalco con 1,982 habitantes (8.47%). Junto con la cabecera estas localidades representan el 73.8% de la población del municipio (ver mapa 28).

Mapa No. 27



Fuente: Elaboración propia.

7.3.3. Actividad económica

Las transformaciones experimentadas por la sociedad tlaxcalteca durante los últimos 20 años, han tenido amplias repercusiones en el municipio. En este sentido se observa una leve caída de la actividad agropecuaria, ya que durante 1992 la superficie cosechada fue de 2,937 ha., mientras que para el 2000 esta fue un poco menor, 2,607, ha., lo que significa que en poco menos de 10 años se sembraron 330 hectáreas menos. Mientras que en 1992 el 76.7% de la superficie sembrada era de temporal y el resto de riego, para el 2000, la proporción de la superficie de temporal aumento al 84%, lo cual indica que la cantidad de tierra susceptible de ser sembrada disminuyó como un todo, pero la que lo hizo a un ritmo más acelerado fue la riego.

También se observa un cambio en los cultivos, de tal forma que en 1992 al maíz se dedicaban 1,796 ha. y en el 2000 tiene un incremento a 2,341 ha.; al maíz-fríjol que en 1992 se destinaban 1,020 ha. para el 2000 sólo se cosechan 61 ha.; la cebada que en 1992 se le dedicaban 35 ha. para el 2000 dejó de sembrarse, lo mismo que sucedió con el trigo; por lo que respecta al fríjol, en 1992 se cosechaban 25 hectáreas y en el 2000 estas se habían incrementado a 160 ha. En tanto que, en cultivos perennes en el municipio se cosecha alfalfa que ha incrementado su superficie cosechada y sembrada, ya que en 1992 se dedicaban a este cultivo 164 hectáreas y para el 2000 se habían incrementado a 245, lo que lo convierte en el tercer municipio en superficie cosechada en el estado.

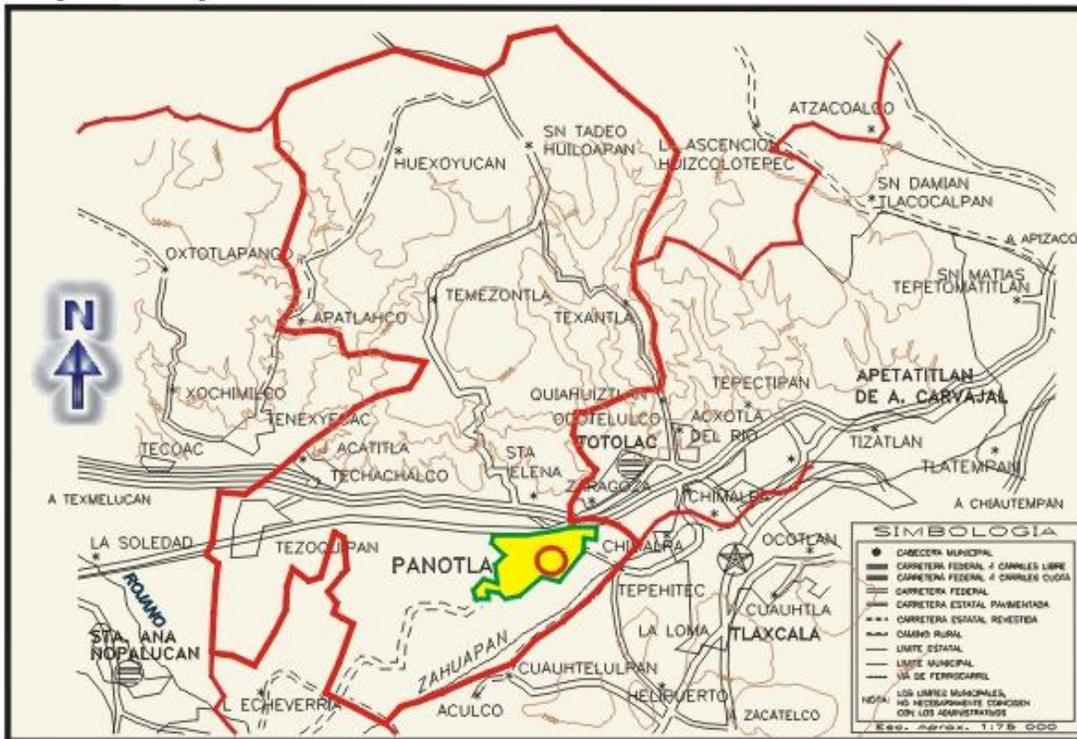
El sector pecuario del municipio es pequeño, en su mayoría unidades económicas privadas (7.2% y el resto ejidales y mixtas) y sus productos básicamente son utilizados para el consumo domestico; sobresale el incremento del ganado porcino que en 1996 contaba con 710 cabezas y para el 2001 se había incrementado a 1,316. Por lo que toca al sector forestal a pesar que en el municipio hay registradas 38 unidades de producción rural con actividad forestal, esta actividad es sumamente precaria, ya que el municipio no cuenta con grandes áreas boscosas y las que existen presentan un marcado deterioro a consecuencia de la deforestación, aunque por otro lado, se han incrementado los programas de reforestación.

El sector industrial del municipio de Panotla lo integraban en 1993, 27 empresas, de las cuales 5 corresponden a la rama de productos metálicos, 8 a la de productos alimenticios y bebidas, 7 a otras industrias manufactureras y las restantes 7 a las rama de textiles y prendas de vestir, productos minerales no metálicos y productos de madera. El empleo generado por esta pequeña estructura industrial fue de 83 puestos de trabajo, por lo que debemos suponer que, más que empresas el sector se encuentra constituido por pequeños talleres en diversos oficios.

Por lo que se refiere al sector comercial este ha tenido un gran incremento en los últimos años. En 1988 había en el municipio 67 establecimientos que ocupaban a 95 personas, para 1993 se observa un incremento de poco más del doble en el número de establecimientos a 156, donde ocupan a 239 personas, casi el triple que en 1988.

Mapa No. 28

Mapa Municipal de Panotla



FUENTE: INEGI. División Geoestadística, Cartas Topográficas 1:50000
Centro SCT Tlaxcala, Vías de Comunicación.

La magnitud de los cambios ocurridos en el municipio en los últimos años se observan, también, en las transformaciones del perfil de la Población Económicamente Activa (PEA). En 1980 el 66.4% de la PEA se dedicaba a actividades del sector agropecuario, para el 2000 esta proporción bajó al 13.2%; la PEA empleada en el sector industrial se incrementó del 8.9% en 1980 al 23.85% y finalmente en 1980 el 24.7% de la PEA se encontraba ocupada en actividades del sector terciario, mientras que en 2000 este porcentaje llegó al 60.71%. Buena parte de este último porcentaje (aproximadamente un 20%) corresponde al personal ocupado en las instalaciones de la XVI Zona Militar. Finalmente estos datos son evidencia del cambio de una sociedad predominantemente rural en los ochentas a otra mayoritariamente urbana en el corto lapso de 20 años; en este sentido las preferencias, demandas y esperanzas de la población del municipio experimentan también modificaciones que las estructuras políticas y de gobierno deberían estar preparadas para procesar y dar respuesta.

7.3.4. Gobierno

De acuerdo con la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala (Art. 3) el municipio será gobernado por un Ayuntamiento integrado por un Presidente Municipal, un Sindico, siete Regidores y los Presidentes de Comunidad correspondientes. En el caso del municipio de Panotla los Presidentes de Comunidad son 9 y corresponden a 8 poblaciones y una colonia; San Jorge Tezoquiapan, San Mateo Huexolucan, San Francisco Temezontla, San Tadeo Huilopan, Santa Cruz Teolocholco, Jesús Acatitla, Santa Catalina Apatlahco, San Ambrosio Texantla y la colonia Emiliano Zapata.

Por lo que respecta a la Administración Pública Municipal se cuenta con la Secretaría del Ayuntamiento, Tesorería Municipal, Dirección de Seguridad Pública, Dirección de Obras Públicas, Juez Municipal, Ministerio Público Subalterno, Oficina del Registro Civil, DIF Municipal y Comisión de Agua Potable y Alcantarillado.

7.3.5. Competencia electoral y alternancia

Hasta la elección de 2001, donde triunfa el Partido del Trabajo (PT), se podría decir que el municipio de Panotla era lo que Ramírez Rancaño (1992) observaba como un ejemplo de la singularidad lealtad al Partido Revolucionario Institucional (PRI) por parte de la sociedad tlaxcalteca, puesto que este partido nunca había perdido una elección municipal. Sin embargo, esta lealtad no se perdió de forma automática en una sola elección, más bien es reflejo de las transformaciones que han tenido lugar en lo profundo de la sociedad local durante las últimas dos décadas. Ya para la elección de 1991 el PRI obtiene el triunfo con 2,530 votos, que significaron el 72% del total de la votación válida⁸⁴; muy por arriba del segundo lugar, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), que logra obtener 749 votos (21.3% de la votación total); mientras que el tercer lugar, el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), logra sólo 183 votos, que representan el 5.21% de la votación. Estas grandes diferencias entre los tres primeros lugares, poco más de 3 a 1 entre el primero y el segundo lugar y poco menos de 14 a 1 con respecto del primer al tercer lugar, nos llevan a calificar estas elecciones como de baja competitividad donde hay un partido (hegemónico) que triunfa cómodamente sobre los otros. Es de hacer notar el bajo nivel de participación en estas las elecciones, pues de un padrón de 10,137 electores sólo votó el 36.14%, lo que es una muestra de la poca confianza y certidumbre en el proceso de selección de sus autoridades.

⁸⁴ Porcentaje que se encuentra por abajo del promedio de la votación obtenida por el PRI para Ayuntamientos en la década de los ochentas que fue del 85%:

Para las elecciones de 1994 el PRI vuelve a triunfar con 2,742 votos, que si bien son 211 más que los logrados en la elección anterior representan sólo el 68.86% de la votación total. Caso contrario del segundo lugar, que vuelve a obtener el PRD, que logra aumentar su votación en casi el doble de la obtenida en la elección pasada, 1,145 votos que representan el 29% del total, la mayor cantidad de votos obtenidos por un partido de oposición en la historia del municipio. El resto de los partidos tienen participaciones muy magras en el porcentaje de la votación total (1.16% uno y 1.04% otro). Como en la elección anterior el porcentaje de abstencionismo es sumamente alto, ya que sólo participa el 37.48% de un padrón total de 11,209 personas, pero a pesar de esto, clasificamos a estas elecciones como de competitividad media con la configuración de un bipartidismo municipal.

Las elecciones de 1998 representan un parte aguas en las elecciones del municipio por el gran incremento en participación. De un padrón de poco más de 12,000 personas se logra una concurrencia de poco más del 60%, prácticamente el doble de la tendencia histórica del municipio, el caso de que sean también elecciones para gobernador no invalida el notable incremento en la participación. Así mientras que en las elecciones de 1994 la participación aumentó en 545 votos con respecto a las elecciones de 1991, el incremento entre las de 1994 y las de 1998 fue de 3,622 electores. Es notable que buena parte de dicho incremento en la participación haya sido para el PRI, que vuelve a ganar la Presidencia Municipal, ahora con el 53.31% de la votación o sea 4,051 votos, 1,309 votos más que los logrados en la elección pasada. Mientras que el segundo lugar, el PRD, logra incrementar en más del doble su votación pero aún no es suficiente para ganar el municipio; obtiene 2,541 votos, 1,396 más que en la elección anterior, que representan el 33.44% de la votación total. Si bien estos partidos concentran más del 85% de la votación, estas elecciones marcan el surgimiento con votación significativa de otros partidos, el Partido Acción Nacional (PAN) con 638 votos, que representan el 8.40% de la votación y el PT, que con 300 votos alcanza el 4% del total. Es de notar, hasta este momento, la tendencia decreciente de la votación del PRI, que aunque en términos absolutos mantiene incrementos, en esta última elección muy importantes, en términos relativos pierde espacio frente a otras opciones políticas, especialmente el PRD y en menor medida el PAN y el PT.

A punto de llegar las elecciones de 2001 el PRI prepara con antelación la selección de su candidato a la Presidencia Municipal mediante un proceso de consulta directa a la base en la cual participan seis precandidatos. Estas precampañas fueron intensas sin faltar los “golpes bajos” entre los participantes, la difusión de mentiras o hechos tergiversados o sin fundamento sobre la actuación de algunos de los precandidatos en anteriores puestos dentro del Ayuntamiento. Finalmente triunfa el candidato del grupo político al que pertenece el Presidente Municipal en funciones y los tres siguientes lugares se inconforman en medio de acusaciones de imposición y

anomalías en el proceso de selección⁸⁵. El segundo, tercer y cuarto lugar, Maurilio Palacios Montales, Bertoldo Sánchez López y Justino Meneses Popocatl, respectivamente, logran un acuerdo de unidad⁸⁶ para buscar la Presidencia Municipal mediante otro partido. Se abre una negociación con el Partido del Trabajo que tenía escasa presencia y poco tiempo de haber llegado al espectro político municipal; el partido no establece condiciones concretas a su candidatura, pero sí una serie de recomendaciones sobre la forma llevar el gobierno en caso de ganar, como son trabajar honestamente, cerca de la ciudadanía y ofrecer resultados al término de la gestión.

Una vez aceptada la conformación de la planilla, durante la campaña electoral continúan los ataques a los ahora expriístas en el mismo tenor, sólo que ahora se suma la acusación de traidores. La división y posterior escisión del partido en el poder generan las elecciones más competidas en la historia del municipio, donde por vez primera el PRI pierde la Presidencia Municipal. Con una planilla que en los tres primeros lugares tiene a expriístas el PT logra obtener 2,822 votos que representan el 35.64% de la votación total, 217 votos más que el PRI que en esta elección sólo logra obtener 2,605 votos, el 32.9% del total. En tanto que el PRD es desplazado al tercer lugar con 1,612 votos que equivalen al 20.36% de la votación total. En tanto que el PAN logra ubicarse en cuarto lugar donde presenta una leve disminución de su votación logrando sólo el 7.35% del total (582 votos). El porcentaje de votación del resto de los partidos participantes, siete, es apenas de 3.77% de la votación total.

Finalmente las elecciones en este municipio se volvieron sumamente competidas y se logro la alternancia en el Ayuntamiento, aunque esto tuvo que pasar por la fragmentación del grupo en el poder, como resultado de la incapacidad de procesar el surgimiento de nuevos liderazgos lo que provocó la división que antecedió a la derrota. Por otro lado, el grupo triunfante señala⁸⁷ que la imposición del candidato del PRI por parte del grupo político encabezado por el padre del Presidente Municipal anterior, Emilio Minor Molina, generó un conflicto que los obligó a buscar nuevos espacios y en definitiva su triunfo se debe al trabajo político y la imagen dejada por ellos a lo largo de muchos años de labor comprometida en beneficio de sus comunidades y del municipio. Sin embargo, el conflicto entre estos dos grupos fue la tónica que marcó la Administración Municipal de 2002 a 2005 y que tendría importantes consecuencias para la gestión de gobierno. El gobierno municipal queda constituido por el Presidenta Municipal, el Sindico Procurador, tres

⁸⁵ Una de estas anomalías fue el cobro de 5 mil pesos a cada precandidato para tener derecho a participar por parte del Comité Municipal del PRI. Esta cantidad se entregó sin acuse de recibo y se presume que sirvió para financiar la campaña del precandidato seleccionado por el grupo político del Presidente Municipal en funciones.

⁸⁶ En dicho acuerdo se señala que el segundo lugar de la elección (Maurilio Palacios Montales) sería el candidato a Presidente Municipal dentro de la nueva planilla, el tercer lugar (Bertoldo Sánchez López) sería el candidato a Síndico Municipal y el tercer lugar (Justino Meneses Popocatl) sería el candidato a 1er. Regidor.

⁸⁷ Entrevista con el Ing. Bertoldo Sánchez López, desde los 18 años militante del PRI, representante de su comunidad San Mateo Huexoloc y Secretario del Ayuntamiento de 2000 a 2001.

regidores del PT, dos regidores del PRI, uno del PRD, uno del PAN y los nueve Presidentes de Comunidad como Regidores de Pueblo.

7.3.6. Plan de Desarrollo Municipal 2002-2005⁸⁸

De acuerdo con la Ley de Planeación del Estado de Tlaxcala los Ayuntamientos deberán realizar su actividad administrativa conforme a un Plan de Desarrollo Municipal (Art. 12), cuya integración ellos mismos coordinaran y que deberá ser aprobado en sesiones de trabajo por el cabildo (Art. 13). En el caso de la Administración del Prof. Maurilio Palacios Montales el Plan de Desarrollo Municipal 2002-2005 señala que los objetivos esenciales del mismo “serán encauzados a lograr el bienestar social del municipio y promover el desarrollo sustentable de la actividad económica”. Los objetivos del Plan son:

- “Construir una Administración Municipal en unidad con la ciudadanía y para la ciudadanía.
- Dar atención y solución suficiente, oportuna y eficiente a las necesidades sociales básicas.
- Impulsar la participación ciudadana en la planeación de los programas para el desarrollo integral del Municipio.
- Aplicar la justicia social con equidad y respeto.
- Salvaguardar los derechos humanos de los ciudadanos.
- Promover y fortalecer el desarrollo social y económico del municipio.
- Otorgar públicos con calidad u eficiencia.
- Apoyar y promover la actividad económica para la creación de fuentes de empleo.
- Gestionar programas de apoyo a la producción del campo y par ala creación de unidades productivas.
- Crear programas para modernizar los sistemas de seguridad pública.
- Impulsar proyectos par la creación artesanal y el arte popular.
- Fortalecer y apoyar la construcción de infraestructura básica prioritaria en todas las localidades del Municipio.
- Gestionar y apoyar las acciones de fomento a la salud y mejoramiento en la calidad de vida de la población.
- Tramitar y promover ante el sector educativo el mejoramiento de espacios y servicios.
- Impulsar programas para la promoción turística de nuestro Municipio.

⁸⁸ A pesar de que varios funcionarios señalaron que el Plan de Desarrollo Municipal 2002-2005 había sido enteramente elaborado por personal del propio Ayuntamiento, los objetivos, las estrategias y la parte programática son sustancialmente iguales a los correspondientes al Plan de Desarrollo Municipal del municipio de Calpulalpan, ver apartado referente a este municipio.

- Promover nuestro patrimonio cultural, así como el rescate de nuestras tradiciones.
- Crear espacios recreativos, culturales y deportivos que proporcionen a las familias lugares de esparcimiento, aprendizaje y diversión.
- Promover una cultura de respeto hacia las personas con discapacidad y su integración al desarrollo.
- Fomentar el desarrollo integral de la niñez y la juventud.
- Promover el respeto y las actividades productivas para las personas de la tercera edad.
- Promover una cultura de rescate y protección ecológica
- Transparencia y honestidad en la aplicación de recursos.”⁸⁹

Estos objetivos, compromisos asumidos ante la sociedad, se llevarán adelante “de manera oportuna y eficaz... para lograr el desarrollo social, económico y político..., objeto mismo para el que fue electo por el voto ciudadano” a través de 15 programas prioritarios:

- “1.- Gobierno Municipal
- 2.- Participación Ciudadana
- 3.- Desarrollo Administrativo
- 4.- Desarrollo Urbano
- 5.- Obra Pública Municipal
- 6.- Servicios Públicos
- 7.- Desarrollo Económico
- 8.- Seguridad Pública
- 9.- Desarrollo Social
- 10.- Asistencia Social y desarrollo integral de la familia
- 11.- Cultura, Recreación y Deporte
- 12.- Rescate Ecológico
- 13.- Hacienda Municipal y Finanzas Públicas
- 14.- Comunicación Social
- 15.- Control, Evaluación y Seguimiento”

Los contenidos de las partes importantes que señala el Plan de Desarrollo Municipal para nuestro análisis sobre la construcción de una política social alternativa por parte del Ayuntamiento de Panotla se exponen enseguida:

- Servicios Públicos

⁸⁹ Ver el apartado sobre Calpulalpan.

El PDM señala que los Servicios Públicos son un elemento central de las funciones del Ayuntamiento, ya que permiten “establecer un lugar digno para la convivencia humana y el desarrollo integral del Municipio”. En este sentido se establece como objetivo: “Proporcionar servicios públicos con calidad, puntualidad y eficiencia para mejorar la imagen del Municipio y propiciar el bienestar de la comunidad. Las acciones dentro de cada uno de las áreas que abarcan los servicios públicos son:

a) “Limpieza y Saneamiento

- Ampliar la áreas de recolección de basura, fijando rutas, horarios y frecuencias;
- Formular un Programa de limpieza de lugares públicos señalando horario, itinerario y frecuencia;
- Establecer un sistema de quejas y sugerencias para conocer la opinión de los usuarios
- Establecer reglamento de limpia
- Supervisar que la limpieza de plazas públicas, parques y jardines sea suficiente y adecuada;
- Vigilar que los depósitos finales de residuos Sólidos cumplan con los requisitos sanitarios;
- Determinar la colocación estratégica de depósitos de basura necesarios en la cantidad y capacidad requeridas;
- Mejora y mantenimiento del parque vehicular de recolección de basura;
- Programar jornadas de limpieza den los lugares públicos del Municipios

b) Alumbrado Público

- Manejar eficientemente el sistema de alumbrado público;
- Establecer un programa permanente de mantenimiento y mejoramiento del sistema de alumbrado;
- Establecer un programa de rehabilitación para sustituir los sistemas de alumbrado inoperantes;
- Formular estudios técnicos necesarios para optimizar el gasto de energía de alumbrado público para economizar manteniendo la funcionabilidad del servicio;
- Diseñar y promover planes y programas de colaboración vecinal para el buen uso del sistema de alumbrado;
- Establecer mecanismos de coordinación técnica con la Comisión Federal de Electricidad y ;

- Vigilar el adecuado funcionamiento de los sistemas de alumbrado de plazas, parques y jardines.
- c) Mantenimiento de Parques y Jardines
- Poda y limpieza en parques y jardines públicos;
 - Conservación y reforestación de las arboledas y jardines de las plazas públicas, para mejorar el medio ambiente;
 - Promoción de campañas de conservación del ornato municipal;
 - Promover con la ciudadanía y los estudiantes la participación para la conservación de parques y jardines;
 - Vigilancia del adecuado depósito de la basura y los desechos en parques y jardines;
 - Podar periódicamente los árboles que estén en estado riesgoso de caída y;
 - Evitar incendios en parques y jardines
- d) Administración del mercado municipal
- Supervisar y coordinar las actividades comerciales al interior del inmueble y verificar que los productos comestibles que se expendan cumplan con las medidas sanitarias para el consumo humano;
 - Proporcionar mantenimiento a las instalaciones del mercado para su mejor funcionamiento;
 - Programar las adecuaciones necesarias para brindar mayor funcionalidad a las instalaciones del mercado;
 - Proporcionar los servicios de limpieza para mantener en óptimas condiciones de salubridad las instalaciones y;
 - Planear, dirigir y controlar las actividades relacionadas con los mercados y los tianguis establecidos en Municipio.
- e) Mantenimiento y conservación de infraestructura urbana
- Cuidar la construcción, conservación y mantenimiento de las vías públicas;
 - Rehabilitación de calles, banquetas, guarniciones, pavimentos y jardineras y;
 - Vigilar que exista nomenclatura en todas las calles y plazas.
- f) Rastro Municipal

- Mejorar y rehabilitar las instalaciones del rastro municipal para garantizar las mejores condiciones sanitarias e higiénicas para el manejo de los productos;
- Verificar la legalidad que garantice la sana procedencia de los animales que se sacrifican;
- Proporcionar el equipo necesario para modernizar y mecanizar el manejo de los productos y;
- Proporcionar capacitación al personal que interfiere en los diferentes procesos para el adecuado manejo del rastro.

g) Panteones

- Proporcionar limpieza y mantenimiento a las áreas del panteón;
- Fomentar la buena imagen del panteón a través del cuidado de los árboles, arbustos y jardines;
- Permitir la inhumación, previa documentación legal expedida por las autoridades competentes y;
- Mantener el orden y el respeto dentro de los panteones.

h) Regulación del comercio ambulante

- Aplicar y vigilar el cumplimiento del Bando de Policía y Buen Gobierno;
- Verificar que el comercio ambulante, fijo o semifijo realice sus actividades en las zonas previamente autorizadas por el Ayuntamiento y;
- Expedir licencias de funcionamiento para el comercio lícito y verificar que los vendedores cuenten con la licencia vigente.

- Participación Ciudadana

De acuerdo con el PDM, el objetivo de promover la participación ciudadana será incrementar su “intervención en la vida política, económica y social del municipio a fin de lograr un pleno desarrollo con la corresponsabilidad de gobernantes y gobernados”. Las acciones para llevar a cabo este objetivo serán:

- “Promover la participación en el desarrollo comunitario a través (del uso) de mecanismos de consulta popular, referéndum, plebiscito, consulta vecinal, colaboración vecinal y audiencia pública;
- Promover la creación de órganos de participación ciudadana para el apoyo de los programas de servicios públicos, seguridad pública y protección ecológica;

- Establecer una coordinación de trabajo y comunicación con órganos de participación comunitaria ya establecidos como clubes de servicios, asociaciones de colonos, juntas de vecinos y comités de manzana;
 - Instalación del Consejo de Desarrollo Municipal y de los Comités Comunitarios como órganos de para la planeación del desarrollo del Municipio;
 - Formar Comités de obra para la ejecución y supervisión de los programas anuales de obra;
 - Promover la participación de la ciudadanía en la actualización y elaboración de los reglamentos y programas para las áreas que así lo requieran; y
 - Crear un Área de concertación social para realizar las tareas de control de gestión, coordinación con los órganos de participación social, atención de quejas y denuncias y evaluación y seguimiento del trabajo de participación ciudadana.”
-
- Medio ambiente y recursos naturales

 - Promoción del desarrollo económico

El PDM contempla en este aspecto la promoción de un “desarrollo económico sostenido y sustentable con respeto de los ordenamientos de equilibrio ecológico y protección del ambiente”. Las acciones que se contemplan llevar a cabo dentro de la gestión son:

- “Vigilar la aplicación de la Ley de Fomento Económico y su Reglamento en el Municipio;
- Fomentar la inversión para la ampliación, modernización y mantenimiento de la infraestructura industrial, comercial, de servicios, artesanal y de turismo en el municipio;
- Promover la micro, mediana y pequeña empresa vinculada con cadenas productivas, locales, regionales y estatales;
- Impulsar el potencial turístico, histórico, natural y cultural del municipio como eje importante de la economía municipal;
- Promover con los Gobiernos Estatal y Federal programas de capacitación, adiestramiento y actualización de los trabajadores, efecto de ampliar tanto sus oportunidades de empleo como sus ingresos;
- Impulsar la producción artesanal, por medio de la gestión con el Gobierno del Estado y Federal, de recursos para la empresa artesanal individual y familiar, así como apoyo para la venta y exportación;

- Proponer la instalación de tiendas y exposiciones de artesanías para fomentar la venta y difusión;
 - Promover ante las dependencias Federales y Estatales programas de apoyo a los productores del campo, así como el otorgamiento de créditos para implementar proyectos productivos y recursos del Programa de empleo temporal;
 - Apoyar a los trabajadores del campo con la creación de la Coordinación Municipal de Gestoría Agropecuaria;
 - Promover con el Gobierno del Estado, becas de capacitación para jóvenes, personas con discapacidad y personas desempleadas y;
 - Apoyar la creación de proyectos productivos para atender a las personas con discapacidad y de la Tercera Edad.”
-
- Preservación de la identidad cultural y étnica

El PDM reconoce que la recreación y el enaltecimiento de las costumbres y tradiciones es una de las funciones más importantes del Ayuntamiento, además de que coadyuva a la cohesión social de la comunidad. Dentro del aspecto cultural se propone realizar las siguientes acciones:

- “Implementar en el municipio programas culturales de rescate de nuestras costumbres y tradiciones;
 - Promocionar y apoyar las festividades del carnaval y fiestas patronales en las localidades del municipio;
 - Establecer convenios con el Instituto Tlascalteca de Cultura para la realización de programas de cooperación cultural;
 - Crear un programa de exposiciones de artes plásticas en la Presidencia Municipal y de presentación de obras Literarias;
 - Impulsar la presentación de eventos musicales, bailes populares, teatro, cine, entre otros;
 - Fomentar la realización de actividades culturales los sábados y domingos para la atención de la población y de los visitantes; y
 - Promover talleres artísticos para niños y jóvenes en coordinación con el Instituto Tlascalteca de Cultura y el DIF Municipal.
-
- Conservación del patrimonio histórico

7.3.7. La construcción de nuevas políticas sociales

Como mencionamos más arriba, construir un gobierno diferente, de alternancia, después de tantos años con gobiernos de un solo partido, donde muchas de las prácticas han tomado carta de naturalización hasta convertirse en verdaderas tradiciones es no sólo un reto, sino todo un desafío. Obviamente en esta construcción tiene que ver mucho la legitimidad del grupo gobernante y en este caso la vida política y la forma en que los integrantes del Ayuntamiento llegaron al poder. El enfrentamiento, y posterior triunfo, contra el grupo político-familiar que controlaba el Ayuntamiento es un buen incentivo para realizar una gestión diferente, nuevos contenidos, nuevas acciones que buscan no sólo establecer una nueva forma de gobernar, sino también catapultar sus carreras políticas personales. De modo que el siguiente es un análisis de las funciones básicas que hemos definido como políticas sociales alternativas.

Sin embargo en este apartado hay que resaltar que de los cuatro casos analizados, tres de ellos se encuentran en una situación de alternancia y de estos en uno, Panotla, la sustitución del grupo gobernante se realiza en un escenario de confrontación abierta que obviamente impacta el quehacer del gobierno municipal.

7.3.7.1. Servicios públicos

Se considera que el municipio se halla en transición entre lo urbano y lo rural, ya que, si bien una parte de este, la cabecera y algunas localidades, se han unido (conurbado a la ciudad Tlaxcala) hay otras importantes localidades que se encuentran alejadas de la cabecera y mantienen un estilo de vida predominantemente rural. Además de existir accidentes geográficos, desniveles y barrancas, que impiden una rápida comunicación entre ellas.

Desde el inicio se reconoce que la prestación de varios servicios públicos es deficiente, haciendo hincapié en el servicio de limpia y recolección de basura, cuya oficina dentro del gobierno local no cuenta con los recursos económicos, humanos y materiales necesarios para brindar un buen servicio. Aún así se hacen esfuerzos para cubrir la totalidad de las localidades con los dos únicos camiones con que cuenta el Ayuntamiento, pero en año siguiente (2003) mediante un arreglo presupuestal se realiza el gasto para adquirir otro camión y alcanzar este año una meta record de 2,600 toneladas de basura recolectadas en las diversas localidades del municipio. Además en este mismo rubro se ha contado con la participación del DIF que ha organizado las “Jornadas y Faenas Comunes” para realizar trabajos de limpia y recolección de basura en calles y parques de San Mateo Huexolucan, San Francisco Temezontla, San Tadeo Huilopan y la cabecera municipal.

En el municipio de Panotla cada una de las diferentes localidades cuentan con su propia comisión de agua potable, encargada de la prestación del servicio, dichas comisiones son elegidas por usos y costumbres, por lo que la Dirección de Agua Potable del Ayuntamiento opera los dos pozos (1 y 2) que abastecen de agua potable a la cabecera municipal, así como su respectivo clorador. El padrón de usuarios de dicha Dirección cuenta con 1,650 tomas, de las cuales 480 (29%) se benefician con un descuento del 50% al ser el titular una persona de la tercera edad y contar con credencial del INSEN (sic). Para el segundo año de la administración, y una vez depurado, el padrón de usuarios alcanza las 1,760 tomas, mientras que los usuarios en situación de aplicarles el descuento son 324 (18.4%). Por otro lado, se detectaron 19 tomas que no están en funcionamiento, 754 usuarios (42.84%) que se encuentran al corriente de sus pagos y 713 (40.51%) que están en situación de deudores. Sin que hasta el final de la administración haya una propuesta de solución a la morosidad de los usuarios.

Pero otro problema detectado, pero este al principio de la administración, fue la falta de los ingresos recaudados por la administración anterior, que según los documentos entregados correspondieron a la cantidad de \$16,390.00, sin que estos recursos se encontraran físicamente en la caja. Además como parte de sus actividades normales Dirección de Agua Potable del Ayuntamiento brinda asistencia técnica y operativa, cuando así lo soliciten a las comisiones de agua potable de las diversas comunidades del municipio, no obstante las limitaciones de recursos técnicos, humanos y financieros; así durante el último año (2003) se atendió el reporte de 42 fugas y 31 trabajos de desazolve de drenaje.

El rápido crecimiento demográfico y urbano que ha presentado la cabecera municipal en los últimos años, presiona sobre la prestación de los servicios públicos, especialmente el agua potable y alcantarillado, de modo que el servicio que prestan los pozos 1 y 2 se vuelve insuficiente, sobre todo la ampliación hacia la colonia Emiliano Zapata. Por lo que se hace necesario que el Presidente de Comunidad genere un proyecto para la perforación de un pozo que suministre agua exclusivamente a esa colonia.

Por lo que respecta al servicio de alumbrado público, desde el inicio de la administración se ha buscado mejorar y ampliar el servicio en todas las comunidades del municipio, por la limitación de recursos propios en su mayor parte se han utilizado recursos del Fondo de Fortalecimiento Municipal, aplicando el primer año \$138,721.00 y el segundo \$1'783,164.00, logrando al empezar el tercer año de la administración la cobertura total (en este tiempo se repararon 610 lámparas y se amplió la cobertura con 121), así como adecuados trabajos de rehabilitación y mantenimiento de todas las lámparas del municipio.

Por lo que respecta a la Seguridad Pública, se menciona que a pesar de ser una demanda creciente de la ciudadanía, se reconoce la carencia de recursos para tener una cobertura adecuada. De modo que durante el primer año sólo se adquirió una unidad para fortalecer el área, mientras que se negoció con la Secretaría de Gobierno estatal el comodato de una patrulla equipada. También se realizó la inversión necesaria para instrumentar el programa de Policía en Bicicleta, dicho cuerpo cuenta con seis integrantes plenamente equipados y capacitados.⁹⁰ Por otro lado, el cuerpo de seguridad municipal se compone de 39 policías más los voluntarios de las comunidades y salvo el cuerpo de policías en bicicleta no se incremento su número durante la administración municipal. En los primeros dos años, con los recursos disponibles se realizaron 1,781 recorridos en los que se detuvieron a 140 personas las cuales fueron canalizadas según el motivo de la detención y la falta cometida, puestas a disposición del ministerio público; los menores estudiantes fueron entregados a sus padres en la dirección del plantel educativo; otras personas cubrieron horas de arresto por faltas administrativas o en su defecto pagaron su multa.

Se firmó un convenio de colaboración institucional entre los gobiernos estatal, federal y municipal para implementar un programa para la prevención del delito, en el cual al Ayuntamiento se le dotó de un equipo de radio a fin de fortalecer la comunicación entre las respectivas áreas de seguridad pública. También de forma coordinada con Secretaría de Salud, la Procuraduría Federal del Consumidor, Protección Civil del estado, Procuraduría General de Justicia, Policía Estatal, Comisión Estatal de Derechos Humanos y Seguridad Municipal, se implementaron operativos a fin de clausurar antros de vicio, donde según reportes de la ciudadanía se ejercía la prostitución sin ningún control, es necesario decir que dichos operativos se llevaron a cabo, también, a solicitud de la ciudadanía.

7.3.7.2. Participación ciudadana

En el Ayuntamiento, a pesar de lo señalado en el Plan Municipal de Desarrollo, no hay una concepción más allá de la tradicional sobre la participación ciudadana. En este sentido, el mayor intercambio de información por medio del cual los integrantes del gobierno local partieron para hacerse una idea sobre lo que la población desea como acciones de gobierno o sobre lo que se le demanda, fueron los planteamientos recogidos durante la campaña. Muchos de estos explícitamente recogidos, atendidos y gestionados como compromisos personales; lo mismo sucede con los problemas captados a través de las giras de trabajo por las comunidades durante el tiempo de gestión.

⁹⁰ Sin debatir sobre la efectividad de este cuerpo de seguridad, uno de los principales obstáculos para su buen funcionamiento es la propia orografía del municipio que dificulta la utilización de la bicicleta como medio de transporte.

Otra variante de la participación son los apoyos que, como ha sucedido en otros municipios analizados, se otorgan a través de peticiones personales, en este caso y un intento de racionalización, la administración municipal entregó aproximadamente veinte apoyos mensuales a personas que lo soliciten. Los apoyos personales fluctuaron entre los 150 y 300 pesos mientras que los apoyos a gastos funerarios, más restringidos, 30 en promedio por año y entregados por única vez, fueron de los 600 a 900 pesos. Se hace hincapié en el apoyo brindado a un menor durante el segundo año de la administración para su traslado mensual, en la unidad del DIF-Municipal al hospital “Manuel Gea González”, con costo de \$900 por viaje.

La forma de comunicación entre gobierno y ciudadanía, aunque solo utilizado en el área de salud, fueron: desfiles, mantas, trípticos y pláticas. Por otro lado la única forma de participación ciudadana institucionalizada es la que da en los consejos y comités de obra, misma que se encuentra normada y es requisito imprescindible para la liberalización de los recursos financieros⁹¹.

Una variante más, de la participación ciudadana son las quejas y su atención, en este caso las principales hacen referencia a problemas generados por perros callejeros, deficiencias en la recolección de basura, atención médica de mala calidad, quema de basura en domicilios y operación de rastros clandestinos, mismas que se les dio seguimiento y solución en el ámbito de sus atribuciones.

7.3.7.3. Medio ambiente y recursos naturales

A pesar de no haber sido una propuesta de gobierno, las acciones de cuidado y mejoramiento del medio ambiente se han convertido en parte importante de las tareas del ayuntamiento. De los municipios analizados es el único que cuenta con un área más o menos especializada (Coordinación de Ecología) e incluso existe una planta de tratamiento de aguas residuales en plena operación y un vivero municipal.

Dicho vivero tiene la capacidad de producir en promedio por año 22,000 plantas de las siguientes especies: pino, trueno, cedro blanco, casuarina ciprés, níspero y chabacano; a la mitad de la administración, se tenían en proceso de germinación 7,000 semillas de nuez, 3,000 de piñón y 500 de zapote y una existencia de 10,000 plantas de cedro blanco, 1,000 plantas de pino, 500 plantas de chabacano, 1,000 plantas de níspero, 1,000 plantas de piñón, 500 plantas de aguacate, 500 plantas de nogal y 500, plantas de capulín listas para ser entregadas a quien lo solicite. El

⁹¹ Ver los artículos 12, 13, 39, 41 y 42 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Tlaxcala, así como los artículos del 143 al 150, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala.

vivero cuenta con un programa de recolección de semillas de diversas especies en las comunidades del municipio a fin de garantizar su adaptabilidad y permanencia, de modo que se tienen en resguardo semillas de capulín, cedro blanco, trueno, níspero, limón, árbol silvestre y 200 gramos de semilla de maguey.

Con este acervo se han atendido solicitudes de árboles de los municipios de Ixtacuixtla, Totolac, Yahauquemecan, Apizaco y Españita a los cuales en promedio se les ha dotado de seis mil plantas, las cuales fueron destinadas en su mayoría a instituciones educativas. El vivero municipal cuenta además con un estanque para el almacenamiento de agua, el cual además se aprovecha, a partir de esta administración, para la producción de fertilizante orgánico (lombricomposta).

Otra de las vertientes del trabajo que realiza la Coordinación de Ecología son las actividades de educación ecológica en coordinación con varias instituciones educativas del municipio. Se realizan actividades como la proyección de videos, recolección de basura en las inmediaciones de las escuelas y la plantación de árboles, durante el 2003 las escuelas participantes fueron: Escuela Normal Rural Benito Juárez de Panotla, Jardín de Niños F. Martínez de Panotla, Escuela Técnica No. 40 de Panotla, Escuela Primaria Vicente Guerrero de Panotla, Jardín de Niños de la colonia Emiliano Zapata, Escuela Secundaria Técnica de Tezoquiapan, Escuela Telesecundaria de Huiloapan, Escuela Telesecundaria de Huexoyucan, Escuela Secundaria Técnica de Temetzontla y el Jardín de Niños de Techachalco. Estas acciones de educación ecológica se han realiza también en coordinación con las comunidades de Jesús Acatitla, San Mateo Huexolucan, San Francisco Temetzontla, San Tadeo Huiloapan.

De las actividades propiamente dicho de conservación del medio ambiente se realizaron actividades de reforestación (en promedio por año de administración se plantaron 27,000 árboles en una extensión de 17 hectáreas) en varios parajes del municipio, principalmente de las comunidades de Jesús Acatitla, San Mateo Huexolucan, San Francisco Temetzontla, San Ambrosio Texantla y Panotla; se hicieron trabajos de conservación del suelo y retención de agua en la comunidad de San Francisco Temetzontla; se doto de árboles a la población en general; se derribaron árboles lacrados y secos y se dio seguimiento a varias denuncias por derribo ilegal de árboles, arrojar aguas residuales a la vía pública, olores fétidos en varias comunidades y quema ilegal de basura.

7.3.7.4. Preservación de la identidad cultural, étnica y del patrimonio histórico

Además de las fiestas patronales de las comunidades que conforman el municipio, la mayor expresión cultural del municipio es el carnaval, que se celebra el tercer domingo de febrero y que concluye con el remate el tercer domingo de marzo⁹² y que por supuesto cuenta con el apoyo y participación del Ayuntamiento (para esta actividad se presupuesta una cantidad de \$190,000.00 por año). Por su parte el DIF-Municipal ha organizado en varias comunidades un total de doce grupos artísticos y diez grupos de manualidades.

Las actividades deportivas formaron parte de las actividades más promovidas por parte del gobierno municipal, en este sentido, durante el segundo año la pista atlética “El Ranchito” ubicada en la cabecera se remodela para transformarla en una Unidad Deportiva, con una pista atlética, cancha de futbol con pasto, vestidores, sanitarios, canchas de básquetbol y voleibol. Esta remodelación se realizó a partir de un convenio de colaboración entre la Coordinación Municipal del Deporte (CMD) y el Instituto del Deporte del Estado de Tlaxcala (IDET), si bien este convenio convirtió las instalaciones en sede de los Juegos Municipales, también establece cuotas por el uso. La CMD consigue las cuotas para los habitantes del municipio sean de \$100.00 anuales por persona.

Se establece una activa política de fomento al deporte, sobre todo en colaboración con escuelas de diverso nivel del municipio, sí como grupos de la tercera edad a través de un programa de Activación Física. También durante el segundo año se contratan un entrenador de atletismo y los entrenadores que forman la Escuela de futbol del municipio, con el propósito de que niños y adolescentes acudieran a recibir entrenamiento deportivo de manera gratuita. Se crea el área de Investigación Deportiva, donde uno de sus proyectos es procurar la profesionalización del deporte desde edades infantiles y juveniles mediante la detección de talentos, por lo que en una etapa posterior este programa se llevará a las comunidades, aunque se ha comenzado en la comunidad de San Mateo Huexolucan.

De forma completaría todas estas acciones el gobierno municipal ha erogado cantidades diversas para renta de mobiliario, adquisición de uniformes, pasajes, premiaciones, adquisición de material deportivo, etc., mismos que se entregaron a diversos solicitantes tanto de la cabecera como de las comunidades del municipio.

⁹² Durante el carnaval los danzantes, ataviados de una forma especial, comienzan a bailar aproximadamente a las 11 de la mañana en la casa del presidente y de los organizadores y posteriormente donde se los pidan, recorriendo todos los barrios de la cabecera, San Nicolás Panotla.

7.3.7.5. Promoción del desarrollo económico

Si bien no hay una política clara y definida sobre el desarrollo económico del municipio, si hay una preocupación alrededor de cómo cubrir sus necesidades la parte más pobre de la población; en este sentido ante la carencia de recursos propios, el Ayuntamiento gestiona recursos del Programa de Empleo Temporal. De hecho, resulta significativo que de entre las razones que los llevan a impulsar la aplicación de este programa es no sólo dar “certidumbre al flujo de ingresos”, sino también propiciar el “arraigo de la población en sus lugares de origen”⁹³.

Las acciones que se llevaron a cabo con los recursos del programa estuvieron destinadas a la creación de infraestructura urbana en varias comunidades del municipio. Así en San Mateo Huexoyucan se apoyó la ampliación del alcantarillado sanitario, con 2,640 jornales en los que participaron 44 personas; similar obra se llevó a cabo en San Tadeo Huilopan, donde se realizaron 900 jornales con la participación de 15 personas; otra obra en esta comunidad requirió el mismo número de jornales y de personas; en San Francisco Temetzontla se construyó un muro de contención de piedra braza sobre una calle lo que requirió 900 que realizaron 15 personas; finalmente en la comunidad de San Jorge Tezoquipan se requirió el colado de una losa concreto sobre una calle, por lo que se apoyó con 180 jornales que llevaron a cabo tres personas.

De esta manera se llevaron a cabo 5,520 jornales en los que participaron 92 personas, la percepción por jornal fue de \$34.00, si bien se considera poco, fue la forma en que el gobierno local apoyó a una parte de la población con la oportunidad de obtener un ingreso y de paso llevar a cabo trabajos específicos en algunos proyectos.

7.3.7.6 Desarrollo social

La mayor parte de la acción social llevada a cabo por el municipio fue desarrollada desde la oficina de Desarrollo Integral de la Familia-Municipal (DIF-Municipal), así se señala que se “aplicaron programas de asistencia social dirigidos a fortalecer la organización familiar,... fomentar la educación para la integración social, impulsando el sano crecimiento físico y mental de la niñez y juventud protegiendo los derechos de los menores, ancianos y discapacitados, de las diferentes localidades del municipio”.

⁹³ Aquí es importante señalar que en una entrevista realizada al Director del Instituto de Desarrollo Municipal del estado, este mencionó, a pregunta expresa, que la migración internacional no era un problema para los gobiernos municipales, ya que esta era muy poca, casi marginal y que las pocas experiencias terminaban casi todas mal, de modo que la población de los municipios del estado no tenía incentivos para migrar.

En principio hay un señalamiento hacia la administración anterior que dejó las instalaciones en condiciones deplorables, por lo que se tuvo que hacer una inversión importante para dejarlas en condiciones adecuadas a fin de prestar servicio⁹⁴.

Algunas de las acciones más importantes llevadas a cabo por esta área fueron el acondicionamiento los desayunadores escolares, de los cuales se fundaron tres, en la Escuela Secundaria Técnica 22 de San Francisco Temetzontla, en el Jardín de Niños “Niños Héroes de San Tadeo Huilopan y en la Escuela Telesecundaria “1º de Mayo” de San Mateo Huexoyucan; en varias comunidades del municipio para dar el total de diez. Los apoyos consistieron en la dotación de productos de la canasta básica, utensilios de cocina, electrodomésticos y tinacos para el área de limpia; además de promover la capacitación del personal a través de cursos a fin de que la población escolar tuviera una alimentación más variada y nutritiva.

Con la iniciativa del DIF-Municipal se formaron grupos de danza de personas de la tercera edad en diferentes localidades y se les dotó con grabadoras, material de consulta, sillas, mesas, tela y vestuario. Doce grupos artísticos, diez de manualidades y tres grupos de activación física.

Dentro de la atención directa a personas de escasos recursos, previa petición se entregaron: bastones (quince por año de gestión), silla de ruedas (tres por año de gestión), andaderas ortopédicas, aparatos auditivos (dos por año de gestión) y apoyos económicos para tratamientos médicos diversos, entre ellos se señalan 1,080 consultas gratuitas con un optometrista en varias comunidades y escuelas del municipio. De estas acciones sobresalen el apoyo otorgado a los vecinos de la comunidad de San Ambrosio Texantla que consistió en dotación de pintura de diversos colores y que sirvió, para remozar el templo de la comunidad y la visita que hizo el Presidente Municipal a 70 personas, entre discapacitado y adultos mayores, a los que se les obsequio una despensa y un cobertor.

Durante el segundo año de gestión en colaboración con el DIF-Estatal, el DIF-Municipal instaló un invernadero para la siembra de jitomate, empleando a siete personas discapacitadas; en este mismo sentido otras cuatro personas, también discapacitadas, fueron integradas laboralmente a diversas empresas: una a ALTEC (confección de prendas deportivas), en Santa Ana Chuiatempán, otras dos en Cano’s empresa mueblera y una en una panadería en San Francisco Temetzontla.

⁹⁴ En principio se adquirió equipo de cómputo, una camper, equipo de audio y video, cámaras fotográficas, equipo de oficina (sillones, escritorios, libreros) y equipo de cocina.

Otra de las actividades desarrolladas por el DIF-Municipal fueron la atención psicológica (se cuenta con un psicólogo en el DIF-Municipal, con lo que se brinda orientación social y familiar de manera profesional) a las personas que lo necesitaran de varias comunidades (60 personas en promedio por año); el servicio dental gratuito, tanto en una unidad propia como en coordinación con el Módulo Dental Móvil del Organismo Descentralizado de Salud-Tlaxcala y algunos cursos. Los más importantes fueron: el taller de corte y confección, al que acudieron regularmente veinte personas y un taller de superación personal que contó con la asistencia de 200 personas en las diferentes comunidades en que fue impartido (seis), además de pláticas sobre temas de actualidad entre los que destacan: prevención del alcoholismo, prevención del tabaquismo, accidentes y primeros auxilios, higiene personal, problemas de fármaco-dependencia, planificación familiar, métodos anticonceptivos, detección oportuna de cáncer cérvico uterino y mama, prevención de enfermedades sexuales transferibles, promoción y difusión sobre climaterio y menopausia y atención prenatal, lactancia y materna. En este sentido, también se atendió la niñez y la juventud con la impartición de cursos verano.

El gobierno municipal fue un activo promotor de festejos de todo tipo, pero siempre en lógica de que así se acercaba el gobierno a la población. Así para festejar el día de reyes el DIF-Municipal adquirió juguetes que fueron repartidos el día 7 de enero en jardines de niños y escuelas primarias de varias localidades; en el mes de abril se festejó a los niños, con un apoyo de la secretaría de Hacienda y un presupuesto de 35,000.00; en el mes de mayo a las madres, a las cuales se le dio un obsequio (1,000 y un refrigerio) y contó con una erogación de \$35,000.00; no podía faltar el día del maestro, a los que se les ofreció una comida y un obsequio con una cantidad similar; también en el mes de agosto se festejó a las personas de la tercera edad, con un banquete amenizado por una orquesta y un mariachi y se les obsequio una despensa (mil cien despensas) y finalmente en el mes de septiembre en la celebración de las fiestas patrias se erogaron \$50,000.00.

El crédito a la palabra, fondos federales canalizados a través de la Secretaría de Desarrollo Social, en el municipio fueron otorgados, además de la cabecera en cuatro localidades, San Mateo Huexoyucan, San Tadeo Huilopan y San Francisco Temetzontla. Se otorgaron 82 créditos con un monto de \$88,100.00.

7.3.7.7. Consideraciones finales

La gestión municipal que analizamos en este apartado no estuvo exenta de problemas, de hecho, el que tuvo mayor impacto, fue el enfrentamiento con el grupo político que anteriormente controlaba el Ayuntamiento y que se aglutina en torno del anterior Presidente Municipal, Emilio Minor Molina y su padre, el exsenador (1976-1982) por el estado, Rafael Minor Franco. Este

enfrentamiento nace desde el momento mismo en que no disciplinan ante las decisiones del partido (PRI) y buscan por su propia cuenta el acceso al gobierno municipal. Un segundo momento fue el proceso de entrega-recepción de la administración pública municipal, misma que no se concluyó en algunas áreas, mientras que en otras hubo dudas y faltantes.

El tercer momento en este conflicto se da durante el segundo año de la administración cuando, a raíz de la ausencia de reconocimiento por parte del cabildo de una nueva Presidencia de Comunidad en el Fraccionamiento Residencial Santa Elena, que deriva primero de la retención de todos y cada uno de los recursos económicos estatales y federales y posteriormente en el inicio de un juicio de procedencia, desafuero y responsabilidad en el Congreso del Estado.

La historia del Fraccionamiento Residencial Santa Elena, es la de una propiedad privada donde se construyó un conjunto habitacional de aproximadamente 1,000 casas. Inicialmente los terrenos pertenecían al Sr. Rafael Minor Franco, quien los entrega a la inmobiliaria que construyó el fraccionamiento a finales de los años ochenta. Posteriormente en 1992 los diputados del Congreso Local de la LIII Legislatura aprueban el decreto número 164, en el que se eleva a Agencia Municipal, hoy Presidencia de Comunidad, al Fraccionamiento Residencial Santa Elena y se les autoriza a elegir a su Presidente de Comunidad por el método de usos y costumbres a partir de la publicación del decreto. Pero este es publicado el 17 de agosto de 2001, es decir nueve años después de ser expedido.

De igual forma, el 8 de octubre de 2002, se aprueba y expide en el Congreso Local el decreto número 21, por medio del cual los diputados ordenan al Ayuntamiento convocar a sesión de cabildo para tomar protesta de ley como “Presidenta de Comunidad del Fraccionamiento Residencial Santa Elena” a la C. Josefina Stevenson González y a partir de ello incluirla como una integrante más del mismo. El día 10 de julio de 2003 el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado, mediante el oficio OFS1198/2003, ordena al Ayuntamiento modificar su presupuesto de ingresos y egresos para incluir en la distribución de los recursos a la supuesta “Presidencia de Comunidad de Santa Elena”, hecho que al no ocurrir provoca la retención de todos y cada uno de los recursos económicos públicos, tanto estatales como federales.

En reacción, el día 28 de julio el H. Ayuntamiento de Panotla solicita oficialmente al Congreso la abrogación del decreto 164, en virtud de que el Fraccionamiento Residencial Santa Elena, no cumple con los requisitos señalados por la ley⁹⁵, a los que se adiciona que no cuenta con

⁹⁵ Artículo 114 de la Ley Municipal del estado de Tlaxcala “Para constituir una Presidencia de Comunidad es necesario que el centro de población reúna los siguientes requisitos: I.- Capacidad suficiente para prestar servicios municipales; II.- Un espacio construido para la Presidencia de Comunidad o un terreno para la

una escuela. La respuesta del Congreso Local llegó el día 4 de septiembre, a través del decreto número 56, en la cual se niega la abrogación del citado decreto.

En este mismo tenor con fecha del 21 de agosto la Comisión de Juicio Político, declaración de procedencia, desafuero y responsabilidad de munícipes, inicia el expediente parlamentario 93/2003 en contra del Presidente Municipal por desacato, en virtud de que se ha negado a obedecer la orden del Congreso Local de tomarle la protesta de Ley a la supuesta “Presidenta de Comunidad de Santa Elena”. En respuesta y por acuerdo de la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento se interpusieron un conjunto de recursos legales, de los cuales el más importante es la controversia constitucional 97/2003 ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, impugnando la constitucionalidad de los decretos 164, 21 y 56, así como el oficio OFS1198/2003; juicio de competencia constitucional 03/2003 ante el Tribunal de Justicia del Estado; recurso de revocación 30/2003 ante el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado; juicio de amparo 1028/2003 ante el Juzgado Primero de Distrito, solicitando el amparo y protección de la Justicia Federal, reclamando e impugnando el oficio OFS1198/2003; juicio de amparo 1324/2003, ante el Juzgado Primero de Distrito, solicitando el amparo y protección de la Justicia Federal en contra de las acciones del Congreso Local, así como de la Comisión Instructora con respecto al Juicio Político, declaración de procedencia, desafuero y responsabilidad de munícipes.

Con respecto a la situación que guarda el proceso de entrega-recepción, donde se han encontrado faltantes y desvío de recursos en agravio del Ayuntamiento, por parte de la anterior Administración Municipal encabezada por el Sr. Emilio Minor Molina, se emprendieron las siguientes acciones legales, con acuerdo de la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento: el 30 de junio se interpone una denuncia penal, radicada con el número 2387/2003/TLAX.-3, en contra de la anterior Administración Municipal por los faltantes en el proceso de entrega-recepción y con fecha de 15 de diciembre se interpone una denuncia penal, radicada con el número 4583/2003/TLAX.-3, en contra del Ex-Presidente Municipal Emilio Minor Molina, por los delitos de abuso de autoridad, peculado, abuso de confianza y/o los que resulten en agravio y perjuicio del municipio de Panotla.

Mientras tanto, en el Congreso del Estado continuaban los trabajos de la Sección Instructora sobre el Juicio Político al Presidente Municipal, Maurilio Palacios Montales, el cual es finalmente resuelto el día 11 de febrero de 2004 con la revocación el mandato por desobedecer de manera reiterada una orden del Congreso, nombrando un interino para terminar el periodo constitucional. Días más tarde partidarios del destituido Presidente toman y retienen, por

edificación de la misma; III.- Una hectárea de terreno para destinarlo a cementerio que cumpla con la normatividad sanitaria y de impacto ambiental”.

aproximadamente 10 meses, el Palacio Municipal, por lo que la administración traslada su cede a las instalaciones de la Presidencia de Comunidad de la colonia Emiliano Zapata, a dos kilómetros aproximadamente de la anterior. Si bien la administración trata de mantener un curso de funcionamiento normal, los desencuentros al interior del cabildo no lo hacen posible; por el lado de la administración pública municipal el reacomodo físico de muchas oficinas, el no contar con archivo, materiales de trabajo y en algunos casos disposición disminuye la eficiencia operativa, por lo que dan trancos muchos proyectos que venía realizando la administración municipal.

Finalmente el día 13 de diciembre de 2004, a un mes aproximadamente de que termine el periodo de la administración, se publica en el Diario Oficial de la Federación la sentencia de la controversia constitucional 97/2003, que resuelve:

“PRIMERO.- Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional,

SEGUNDO: Se sobresee en la presente controversia constitucional por lo que hace a los Decretos `164´ y `21´, el oficio OFS/1198/2003 y la suspensión y retención de los recursos federales y estatales al Municipio actor, así como el acto atribuido en la ampliación de la demanda al Secretario de Gobierno del Estado de Tlaxcala, consistente en el Refrendo del Acuerdo de diecisiete de febrero de dos mil cuatro, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintitrés del mes siguiente,

TERCERO: Se declara la invalidez del decreto `56´ de dos de septiembre de dos mil tres, publicado en el Periódico Oficial de Tlaxcala el nueve de ese mismo mes y año, para los efectos precisados en el Considerado Séptimo de esta resolución, y del procedimiento seguido en el expediente parlamentario 103/2003, en los términos del Considerado Octavo de este fallo.”⁹⁶

Dichos considerandos se refieren la declaratoria de invalidez que tiene los siguientes efectos.

“a) La Legislatura del Estado de Tlaxcala, deberá proceder en el ámbito de su competencia a reponer el procedimiento que se le siguió a Maurilio Palacios Montales, dando la debida intervención que corresponde al Ayuntamiento del Municipio de Panotla conforme a los lineamientos establecidos...,

b) Debe restituir en sus funciones de Presidente Municipal a Maurilio Palacios Montales, a partir del día que la presente ejecutoria sea notificada al Congreso de la entidad, debiendo informar al

⁹⁶ Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre de 2004, pp. 81-112.

respecto a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en un plazo de veinticuatro horas, contadas a partir de la notificación de esta resolución”⁹⁷.

La entrega del Palacio Municipal y la restitución del Presidente Maurilio Palacios Montales tienen lugar el día 15 del mismo mes, un mes exacto del relevo en la administración, que por otra parte gana el PRI, de modo que en este tiempo solo hay una actividad que realizar, el proceso entrega-recepción de la administración pública municipal.

Por lo que respecta a la política social, tiene un corte claramente asistencialista, aunque en menor grado que en los otros casos de estudio; resalta la relación especial que tuvo con las escuelas de todos los niveles, misma que en primera instancia se explica por profesión del Presidente Municipal, a las que se dotó de material e infraestructura, el apoyo al deporte y la ecología, lo que da coherencia a un proyecto de gobierno, que como sucede con los gobiernos de alternancia, pretenden romper con las inercias de gobiernos anteriores. Pero en el caso del municipio de Panotla, el grupo político que controlaba el gobierno municipal antes de la alternancia, no estaba dispuesto a permitir el éxito del nuevo proyecto de gobierno y trata de hundirlo utilizando todas sus influencias en el gobierno del estado. Objetivo que logra parcialmente, porque si bien al final del periodo es reivindicado, se le resta prácticamente un tercio de su periodo, quedan proyectos trunco y el PRI recupera la administración para el siguiente periodo gubernamental.

De acuerdo con nuestro marco de análisis hay insuficiencias importantes principalmente en dos aspectos, los relativos a la promoción de la participación ciudadana, y la promoción del desarrollo económico del municipio y en menor medida en la prestación de los servicios públicos y la preservación de la identidad cultural y étnica y conservación del patrimonio histórico. Sobre el tema de la participación, la insuficiencia es significativa, en términos que establecer instrumentos de participación era uno de los postulados principales del PMD y fue en elemento con que los antagonistas del Presidente Municipal utilizaron como la presunto falta de reconocimiento a una autoridad auxiliar, la Presidente de Comunidad de Santa Elena, para lograr sus objetivos. Sobre la falta de promoción del desarrollo económico del municipio, se vinculó demasiado a contar con fondos federales, además de tener una visión “artesanal” de las actividades económicas de un municipio que ya estaba considerado dentro de los pertenecientes a la Zona Metropolitana de la Ciudad de Tlaxcala y que cuenta con la mayor parte de su población ocupada en actividades comerciales y de servicios.

Si bien la operación y prestación de los servicios públicos, puede ser considerada buena en este caso, hay que señalar la existencia de diferencias en el grado de cobertura entre la

⁹⁷ Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre de 2004, pp. 81-112.

cabecera (conurbada con la ciudad de Tlaxcala) y algunas comunidades, sobre todo las del norte del municipio, San Mateo Huexolucan, San Tadeo Huilopan, Santa Catalina Apatlahco y San Ambrosio Texantla.

Finalmente, fue este el único caso, de los estudiados, en que no hay conflicto y división dentro del gobierno municipal, de hecho el conflicto más importante se tiene con un grupo político que había dejado el gobierno municipal y no entre los miembros del cabildo; esta unidad fue uno de los elementos más valorados de la gestión y que ayudo a salir adelante al gobierno de alternancia en el municipio.

En este caso la construcción de políticas sociales alternativas en el municipio si bien incompleta desde la perspectiva que hemos construido, estaba más cerca de configurar un proceso integrado que lamentablemente fue truncado antes de comenzar a dar resultados. Si bien hubo algunos elementos donde no se estaba avanzando, sobre todo la participación ciudadana, hubo otros donde había una estrategia coherente, cuidado del medio ambiente. Hay que resaltar una cosa, esta administración municipal tuvo que reconstruir materialmente las condiciones para funcionar, en algunos casos con más éxito que otros, servicios públicos, desarrollo social. También no escapa de tener visiones tradicionales sobre algunos aspectos, promoción económica, donaciones, relaciones con instancias federales y estatales.

7.4. Zacatelco⁹⁸. Gobierno de transición, gobierno de inercia

7.4.1. Localización

El municipio de Zacatelco se encuentra en la parte sur del estado de Tlaxcala y abarca una superficie de 27,341km², que representa el 0.36% del territorio estatal, que lo ubica dentro del rango de los municipios pequeños. Colinda al norte con el municipio de Tepeyanco; al poniente con los municipios de Santa Cruz Quileta y Santa Catarina Ayometla; al sur con el municipio de Xicotzinco y con el estado de Puebla y al oriente con los municipios de Nativitas, Tetlatlauca, San Lorenzo Acoxomanitla y San Juan Huactzinco. De los cuatro municipios estudiados este es el único que en 1995 sufrió la división de su territorio cuando fueron creados dos nuevos municipios, Santa Catarina Ayometla y San Lorenzo Acoxomanitla, a partir de dos de sus anteriores comunidades⁹⁹ (ver mapa 29).

⁹⁸ La palabra Zacatelco que da nombre al municipio, es un síncopa de Zacatlalco. Así, Zacatelco significa “en el montículo o adoratorio de zacate”. Proviene de los vocablos zacatl, que quiere decir zacate, así como de tlaltetl, que se traduce como terrón grande o montículo para adoratorio, y de la partícula locativa co, que denota lugar.

⁹⁹ Para 1995 esta división representa una reducción del 16.57% de su población al pasar de 36,650 habitantes en 1990 a 30,574 en 1995.



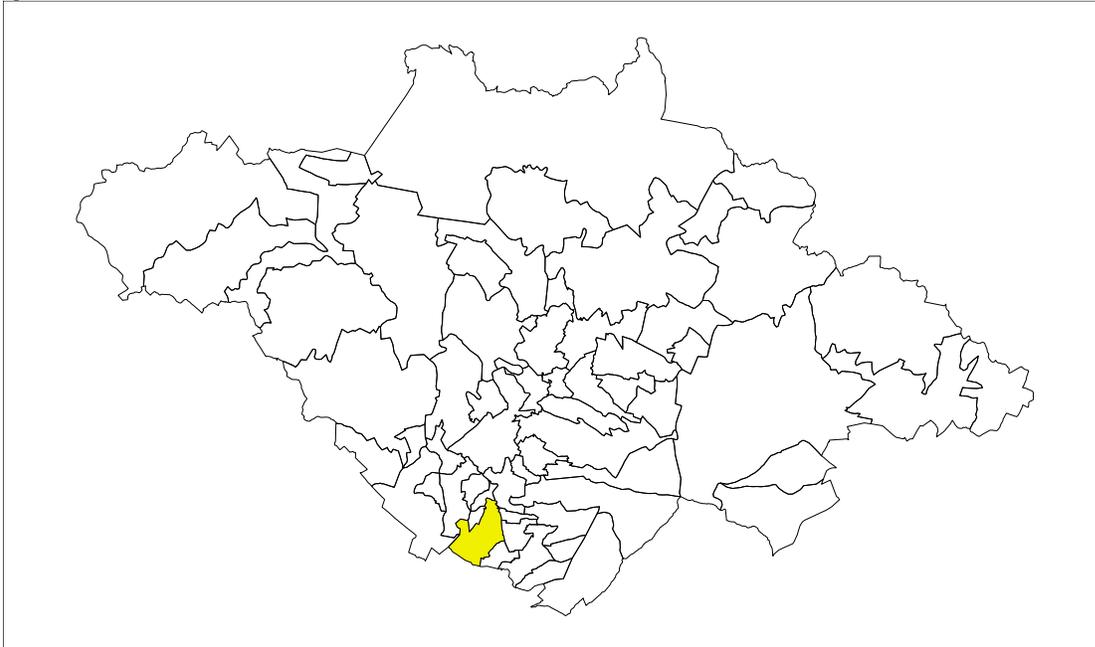
De acuerdo con su localización, el municipio pertenece a la región geográfica del Valle de Tlaxcala-Puebla, que cuenta con condiciones geográficas donde el relieve es casi en su totalidad plano con una ligera pendiente hacia el sur y la particular característica de que sus tierras son más bajas con respecto a las de los municipios que lo rodean; prevalece el clima templado con humedad alta y la vegetación predominante compuesta en su mayoría por bosques de pino y matorrales. En el extremo sur el municipio es cruzado por los ríos Zahuapan y Atoyac, este último sirve de límite con el estado de Puebla (ver

mapa 30).

7.4.2. Estructura poblacional

En el año 2000 la población de Zacatelco era de 31,915 habitantes, 48% del sexo masculino y 52% sexo femenino; en este municipio vive el 3.32% de la población del estado, que lo ubica dentro del grupo de los 10 municipios que concentran más habitantes. De hecho, este municipio tiene la mayor densidad de población que cualquier otro en el estado, 1,970 habitantes por km², superior incluso que la otros municipios que pertenecen a la Zona Metropolitana de Tlaxcala, como Contla de Juan Cuamatzi (1,771 habitantes por km²), Tlaxcala (1,642 habitantes por km²) o Chiautempan (1,560 habitantes por km²). Esta situación ha prevalecido a pesar de que desde los ochentas, la tasa de crecimiento de la población del municipio es menor que el promedio del estado, de 1980 a 1990 el crecimiento medio anual de la población del municipio fue de 3.04% por 3.18% de la correspondiente a la población del estado; en 1995 se tiene una tasa negativa (-3.56%) como resultado de la división del territorio municipal para la creación de dos nuevos municipios, en tanto que el crecimiento de la población del estado fue de 3.03% en promedio. De 1995 a 2000 la población del municipio creció anualmente tan sólo 0.86% en contra el 1.72% que correspondió al crecimiento promedio de la población estatal. La creación de los nuevos municipios de Santa Catarina Ayometla y San Lorenzo Acoxomanitla le significó a Zacatelco una reducción de 3.5% en su población y del 10% en su territorio.

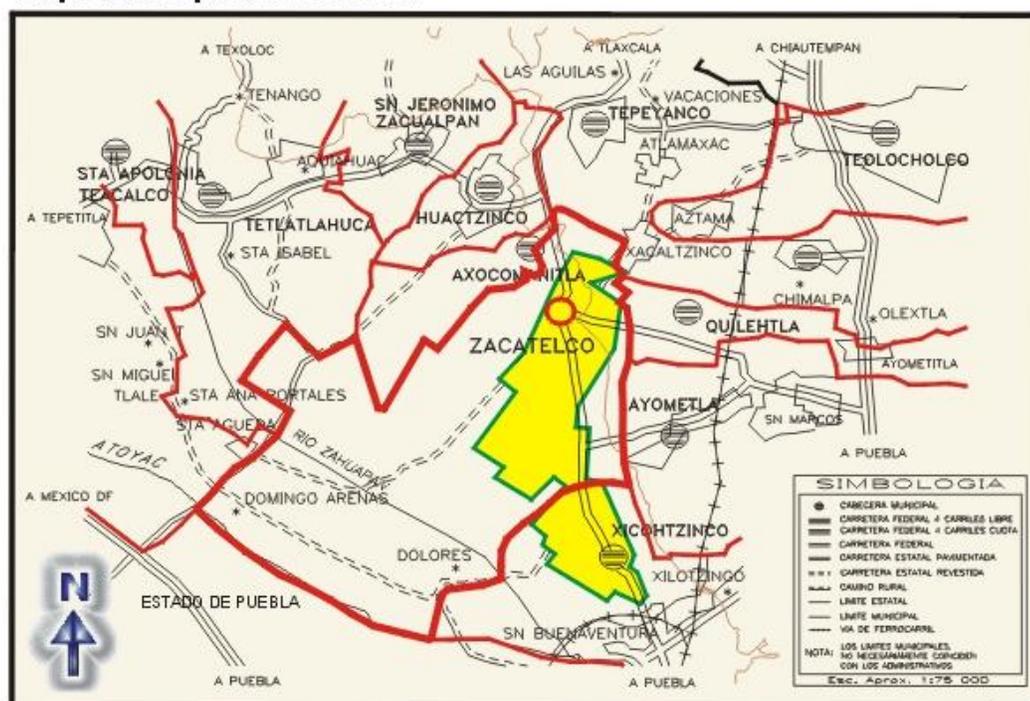
Mapa No. 29



Fuente: Elaboración propia

Desde hace varias décadas la población urbana del municipio ha sido mayoritaria, ya en 1970 tan sólo el 9.8% de la población se consideraba rural; en 1990 la población urbana alcanzó su máximo histórico 99.7% de la población total del municipio y para el 2000 el porcentaje de población urbana fue de 99.3%, mientras que sólo una pequeña fracción corresponde a población rural (0.7%). La cabecera municipal, Santa Inés Zacatelco, se divide en varias secciones que hacen las veces de comunidades, además que el municipio cuenta con tres localidades fuera de la cabecera, la colonia Domingo Arenas, el Campo Dolores y La Vega. La población de dichas comunidades es la siguiente: Sección 2ª, 4,500 habitantes; 3ra. Sección (Barrio de Xochicalco), 8,100 habitantes; 3ra. Sección (Barrio de Guardia), 5,000 habitantes; 3ra. Sección (Barrio de Exquitla), 3,600 habitantes; 4ta. Sección (Barrio de Manantiales), 4,500 habitantes; 5ta. Sección (Barrio de Xitototla), 6,300 habitantes y la colonia Domingo Arenas, 600 habitantes.

Mapa No. 30
Mapa Municipal de Zacatelco



FUENTE: INEGI. División Geoestadística, Cartas Topográficas 1:50000
 Centro SCT Tlaxcala, Vías de Comunicación.

Hacia el sur la cabecera municipal se encuentra conurbada con Santo Toribio Xicohtzinco, cabecera municipal del municipio de Xicohtzinco, (ver Mapa No. 30) constituyendo juntas un área urbana de 40,557 habitantes, que además es considerada dentro del Plan Estatal de Desarrollo (1999-2005) como la zona conurbada del sur del estado. Pero también hacia el poniente Santa Inés Zacatelco se encuentra conurbada con Quilehla, Esta pequeña área metropolitana recibe una gran influencia de la Ciudad de Puebla, de la que es parte de su Zona Metropolitana.

7.4.3. Actividad económica

A diferencia de buena parte de los municipios del estado, en Zacatelco las actividades agropecuarias tienen muy poca importancia, situación opuesta a la industria y al comercio. La ubicación estratégica del municipio, sobre la carretera Puebla-Tlaxcala, pero sobre todo, su cercanía a la importante área industrial de Panzacola, en el municipio de Papalotla de Xichotencatl hicieron que desde los años setentas la mayoría de la PEA del municipio tuviera su ocupación en actividades relacionadas con la industria. En 1990 el 48.61% de la PEA municipal (4,337 habitantes) estaba ocupada en este sector, si bien para 1994 se encontraban localizadas en el municipio sólo 144 industrias que daban ocupación a 639 personas. Para el 2000 la PEA ocupada en la industria se incremento a 4,512 personas, aunque en términos porcentuales bajó su participación al 43.42% y dejó de ser el sector que ocupaba a la mayor parte de la PEA. Si bien la

industria manufacturera es mayoritaria (el 38.83%), hay también una fuerte presencia de población que se ocupa en la industria de la construcción (4.41% de la misma).

El sector servicios del municipio es el que ha tenido el mayor crecimiento de la última década, en 1990 3,130 personas se encontraban ocupadas en actividades relacionadas con los mismos, lo que representó el 35% de la PEA ocupada total. Las actividades preponderantes fueron, principalmente el comercio y los servicios no financieros. En el 2000 el número de personas ocupadas en los servicios tuvo un importante incremento (4,589 personas), de hecho, aparentemente la mayor parte de la población que ingresó a la PEA durante este decenio tuvo como destino una actividad en los servicios (prácticamente 9 de cada 10 ingresos al mercado laboral). De aquí que, para el 2000 la PEA ocupada en los servicios representó el sector mayoritario con una participación del 44.16% en el total. Si bien las actividades comerciales continuaron siendo las que concentran un mayor número de trabajadores, son otros servicios los que han crecido de forma más acelerada, como son los servicios personales, las comunicaciones y transportes, servicios educativos y servicios de salud y asistencia social.

7.4.4. Gobierno

El gobierno municipal de Zacatelco se encuentra formado por el Presidente Municipal, un Síndico Procurador, siete regidores de presentación proporcional y siete Presidentes de Comunidad, correspondientes a la 1ª. Sección (Barrio de Tlatlacola), sección 2ª, 3ra. Sección (Barrio de Xochicalco), 3ra. Sección (Barrio de Guardia), 3ra. Sección (Barrio de Exquitla), 4ta. Sección (Barrio de Manantiales) y 5ta. Sección (Barrio de Xitototla). Por otra parte, según el Bando de Policía y Buen Gobierno (Art. 23), la administración municipal se encuentra formada por la Secretaría del Ayuntamiento, Tesorería, Dirección de Obras Públicas (Art. 28), Dirección de Servicios Públicos Municipales, Organismos descentralizado de Agua y Alcantarillado, Dirección de Seguridad Pública Municipal, Oficina de Comunicación Social y Centro Cultural "Domingo Arenas", principalmente.

7.4.5. Competencia electoral y alternancia

Si bien es hasta el 2001 que Zacatelco logra, por vez primera en su historia, la alternancia en el poder municipal con una *sui generis* alianza de partidos minoritarios, desde diez años antes se observa una constante lucha electoral en el municipio. No obstante los resultados de 1991 dieron como ganador al PRI, que triunfa con poco más de la mitad de los votos (3,275 que representan el 57.37% del total) en una elección con muy baja participación (sólo vota el 36.46% del padrón municipal), mientras que el promedio de participación de los municipios del estado fue mayor

(44.81%); lo que coloca a la elección municipal como una con la más baja participación del estado. El segundo lugar lo consigue el PRD que obtiene 1,602 votos, que significa el 28.06% del total de votos emitidos; la relación de votos obtenidos entre el primer y el segundo lugar (casi dos votos del PRI por uno del PRD) coloca a esta elección como correspondiente a una competitividad media, de hecho, es de los pocos municipios (13 de 44) que en esta elección presenta competitividad media o mayor. El tercer y cuarto lugar lo obtienen el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Partido Demócrata Mexicano (PDM), respectivamente, que alcanzan 376 y 296 votos (6.59% y 5.18 respectivamente), el resto de los partidos no alcanzan el 1% de la votación.

En la elección de 1994 vuelve a triunfar el PRI, sin embargo los resultados obtenidos nos llevan a calificar la elección como de alta competitividad. Pues si bien el triunfador obtiene 5,179 votos que significan el 53.24% de la votación total, el segundo lugar, nuevamente el PRD, obtiene 2,741 votos, el 28.18% del total (menos de dos votos del PRI por cada voto del PRD). En esta ocasión se logra una mayor participación puesto que vota casi la mitad del padrón electoral (47.92%), muy cerca de la votación promedio del estado (49.58%). En esta elección se presenta el significativo avance el Partido Acción Nacional (PAN), que en la elección anterior consiguió solo 41 votos (que representan el 0.71% de la votación total), mientras que en esta alcanza 917, o sea el 9.43% de la votación. En cuarto lugar se coloca el Partido del Trabajo (PT) con el 5% de la votación, (485 votos); en quinto el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) que obtiene 246 votos que significan el 2.53% del total y el resto de los partidos no alcanzan cada uno el 1% de la votación total.

Como hemos señalado anteriormente, de los municipios estudiados, Zacatelco es el único que resulta mutilado en su territorio por la creación de dos municipios en 1996, Santa Catarina Ayometla y San Lorenzo Acoxomanitla. En este mismo año hay elecciones extraordinarias en estos nuevos municipios con una participación muy por arriba del promedio de la elección en el estado (67.15%); mientras que en San Lorenzo Acoxomanitla la participación es de 55% del padrón en Santa Catarina Ayometla es del 76%. Por otro lado, mientras que en San Lorenzo Acoxomanitla triunfa el PRI por un muy amplio margen, obtiene el 77.76% de la votación total frente al PRD que logra sólo el 10.83% y en tercer lugar se ubica el PDM con el 10.05%; en Santa Catarina Ayometla el PRD resulta ganador, también por margen amplio, 60% de la votación total, contra 36% que obtiene el PRI, sin haber registro de otro partido. En términos de los resultados electorales, la división de Zacatelco para crear otros municipios pudo haber afectado los resultados de los partidos, puesto que aparentemente la tradicional alta votación obtenida por el PRD se encontraba localizada en la anterior comunidad de Santa Catarina Ayometla, por lo que en las siguientes elecciones en Zacatelco pudieran afectar sus resultados.

Para las elecciones de 1998 no hay grandes cambios con respecto a los resultados de los procesos anteriores, gana el PRI e incluso incrementa muy ligeramente su votación, lo que se refleja en un pequeño aumento de su porcentaje (54.18%) con respecto a la elección anterior. De manera similar el segundo lugar, otra vez el PRD, aumenta, aunque en menor medida que el PRI, su votación total, lo que se refleja que el porcentaje de su votación sea prácticamente el mismo que le correspondiente a la votación anterior (38.38%). De hecho se ensancha la brecha que separa el porcentaje obtenido por el primer lugar y por el segundo, teniendo como resultado que la elección sea calificada como de mediana competitividad, a diferencia de la elección anterior que fue de alta competitividad. El gran ganador de esta elección es el tercer lugar, el PAN, que se consolida como la tercera fuerza electoral en el municipio al incrementar su votación de forma importante, siguiendo la tendencia de la elección anterior. Alcanza 1,310 votos que significan el 12.68% de la votación total. Por su parte el PT alcanza el cuarto lugar al obtener 471 votos, el 4.56% del total; el resto de los partidos no alcanza por sí mismo el 1% del total de la votación.

La elección del 2001 arranca muy anticipadamente en el municipio, pues desde el año 2000 comienzan a escucharse los nombres de quienes pudieran ser los candidatos del PRI a la Presidencia Municipal, lo cual equivalía prácticamente a obtener el puesto. De este modo, a mediados del 2001 se convoca a un proceso de consulta directa a la base a la cual se presentan cuatro candidatos: Fulgencio Torres Tizal, empresario local; Jorge Muñoz Sánchez, funcionario del Ayuntamiento; Armando Camarón Juárez, Presidente de Comunidad y Oscar Maldonado, también Presidente de Comunidad. Después de realizar la consulta resulta electo como candidato a Presidente Municipal, Jorge Muñoz Sánchez, en un proceso que el resto de los participantes califican de amañado, señalando que efectivamente ganó pero lo hizo de manera sucia, por lo que no lo reconocen y piden una corrección en el proceso de selección. Al no haber rectificación por parte de los dirigentes del PRI estatal, sino al contrario se impone al ganador como el candidato que presidirá la planilla que participará en la elección, se genera una fractura al interior del PRI local, en la cual el resto de los contendientes, así como la militancia que los apoya, salen del partido a fin de buscar otra forma de expresión política.

Se organiza una planilla con Fulgencio Torres Tizal como candidato a Presidente Municipal, Armando Camarón Juárez como Síndico y Oscar Maldonado como primer regidor, y se busca ser abanderados por otro partido político. Algunas restricciones sobre la elección del partido político por el que participarán en el proceso electoral consisten en que no imponga condiciones para el registro y que no tenga compromisos, por lo que estas condiciones las cumplen sólo los partidos locales pequeños; finalmente logran el registro con el Partido Alianza Social (PAS). Resulta significativo que una de las estrategias utilizadas durante la campaña fue el acercamiento a la población a través del apoyo económico a las Mayordomías de los pueblos y comunidades del

municipio. Este apoyo fue realizado a pesar de era de todo conocido que Fulgencio Torres Tizal no profesaba la religión católica; lo que posteriormente traerá consecuencias sobre la validez de la elección.

Los resultados de la elección, la sitúan como la más competida en la historia del municipio, dan como ganador a la panilla del Partido Alianza Social encabezada por Fulgencio Torres Tizal con 3,304 votos que representan el 26.5% de la votación total; en segundo lugar quedó el PRI que obtiene 2,781 votos (22.28% del total) lo que representa la votación más baja obtenida por este partido en 10 años; en tercer lugar queda el PRD con 2,352 votos, el 18.84% de la votación total, de forma similar que el PRI sufre una baja en el volumen de su votación, sin embargo no lo hace en forma tan estrepitosa. En cuarto lugar se ubica el PAN que mantiene su tendencia de hace 10 años de incrementar su votación cada elección, en este caso obtiene 1,818 votos que representan en 14.6%. Siempre resulta significativa la participación de nuevos partidos, pero lo que resulta sorpresivo es que obtenga un porcentaje importante de la votación, como en este caso el partido Convergencia por la Democracia que alcanza 1,307 votos, el 10.47% de la votación total. Por su parte el PT mantiene su votación histórica, ya que apenas alcanza poco más del 5% de la votación; el resto de los partidos contendientes obtienen 1% o menos de la votación total cada uno. Estos resultados se pueden explicar a partir de la pulverización del voto histórico priísta, ya que a la escisión de los que se fueron con el PAS, hay que sumar los expriístas que forman Convergencia por la Democracia.

Los resultados de la elección son impugnados por los grandes partidos, PRI, PAN, PRD, y PT, a través de diferentes instrumentos como quejas y denuncias; finalmente el 20 de diciembre de 2001 el Tribunal Electoral de Tlaxcala anula la elección por “haber sido objeto de propaganda a través de agrupaciones o instituciones religiosas la candidatura del Ciudadano del Partido Alianza Social; así como la constancia de mayoría entregada a dicho ciudadano por el Consejo Municipal de Zacatelco el día catorce de noviembre de 2001” (IETlax, 2002: 164). El 20 de enero de 2002 el Congreso del Estado convoca a elecciones extraordinarias para elegir Ayuntamiento en los municipios de Ixtenco y Zacatelco, así como en varias comunidades para Presidente de Comunidad, el día 7 de abril de 2002.

El llamado a nuevas elecciones provoca un reordenamiento de la estructura político-electoral dentro del municipio; en estas elecciones extraordinarias ya no participan varios de los partidos pequeños, hay cambios de candidatos y la configuración de nuevas “alianzas”. El PRI cambia de candidato (Alejandro Carrente), el PAN mantiene al mismo, el PRD y el PT establecen una alianza con el anterior candidato del PRD (Fernando Cortés) y los partidos Alianza Social, Centro Democrático de Tlaxcala y Justicia Social conforman una coalición “Alianza por Zacatelco”

con la plataforma electoral de Alianza Social y sus anteriores candidatos (la planilla encabezada por Fulgencio Torres Tizal).

Los resultados de la elección, con un muy alto grado de competitividad, son reflejo de la reconfiguración del orden político en el municipio. Triunfa la coalición “Alianza por Zacatelco” con poco menos de la mitad de la votación emitida, 4,488 votos que representan el 46.09% de la votación total; mientras que la votación del segundo lugar queda no muy lejos del primer lugar; 4,004 votos correspondiente al 41.12% del total que tiene el candidato del PRD. Uno de los eventos más relevantes de esta elección fue, sin lugar a dudas la caída de la votación del PRI a su mínimo histórico, desde su fundación este partido nunca había tenido tan pocos votos, tan sólo 1,026, el 10.54% de la votación. El PAN, por su parte, también presenta un fuerte retroceso al conseguir solamente 219 votos, que le significan el 2.25% de la votación total. De modo que así se presenta un nuevo escenario, para una nueva administración en el Ayuntamiento de Zacatelco. Como dato singular, desde el día de toma de posesión de los Ayuntamientos en el estado, 15 de enero de 2002, hasta que toma posesión como Presidente Municipal de Zacatelco, 15 de mayo, la Secretaría del Ayuntamiento era ocupada por una colaboradora del Sr, Fulgencio Torres Tizal, la Profesora Virgilia Gochez. Con estos resultados la Alianza por Zacatelco se queda además de la Presidencia Municipal y la Sindicatura con tres regidores de representación proporcional, mientras que el PRD se queda con otros tres y el PRI alcanza uno.

7.4.6. El Plan de Desarrollo Municipal

El Plan de Desarrollo Municipal 2002-2005 de Zacatelco se elabora cuando la administración tiene tiempo de haber comenzado, y se hace con el fin de cumplir con el requisito que marca la ley. Quizá porque Zacatelco es, en su mayor parte área urbana, que, desde su elaboración y dentro del Ayuntamiento cuando se hace referencia a él se utiliza de forma indistinta Plan de Desarrollo Municipal o Plan de Desarrollo Urbano, encontrándose esta mezcolanza (o confusión) a todo lo largo del documento. Este Plan se divide en seis partes que son llamadas niveles:

- I. Nivel Antecedentes
- II. Nivel Diagnostico-Pronostico
- III. Nivel Normativo
- IV. Nivel Estratégico
- V. Nivel Programático y de Corresponsabilidad y;
- VI. Nivel Instrumental

En el primer nivel se presenta un acercamiento histórico-cultural del municipio buscando definir los elementos que contribuyeron a darle “su importancia relativa, en una formación social específica”. En un segundo apartado se presenta el aspecto técnico-jurídico sobre el ejercicio de planeación del territorio, donde se identifican las disposiciones del marco normativo que aplican al desarrollo del centro de población de Santa Inés Zacatelco. En la parte final se presenta el apartado donde se establecen los objetivos generales (tres) y particulares (17) del Plan. Los primeros son:

“1.- Hacer un análisis de uso del suelo e imagen urbana que nos permita identificar alternativas de aprovechamiento para las necesidades de desarrollo urbano de la localidad de Santa Inés Zacatelco; partiendo de aspectos socioeconómicos, sociopolíticos, culturales, ambientales y en general de aquellos que incidan decisivamente en la estructura, mejoramiento y funcionamiento del sistema urbano local y del sistema de planificación sustentable.

2.- Incentivar las relaciones de vinculación entre gobierno y comunidad buscando el desarrollo de la colectividad, como un proceso social que dentro del marco de sustentabilidad sea una vía de desarrollo integral para la entidad dentro del contexto regional.

3.- Una vez identificada la problemática urbana de la población de Santa Inés Zacatelco, como un espacio urbano no planificado territorialmente,... se procede a presentar las siguientes propuestas alternativas que nos permitan resaltar aquellos aspectos o construcciones que deben conservarse, mejorarse o cambiarse total o parcialmente para reafirmar su identidad, su carácter típico, etc. mejorando su ordenamiento territorial y por consecuencia su imagen urbana en beneficio de la comunidad, ya que se pretende alcanzar un nivel de vida superior al que se tiene.”

Pasando a enlistar los objetivos particulares, de los cuales se presentan los más significativos:

- “Dotar y dar servicio de mantenimiento a la infraestructura, equipamiento y servicios urbanos existentes de manera que ayuden a la comunidad a un desarrollo en el mediano y largo plazo.
- Priorizar la infraestructura, en zonas con déficit; así como elevar la eficiencia de los sistemas actuales para su mejor operación de tal manera que permita optimizar y ahorrar los recursos como el agua y la energía.
- Activar un proceso de redensificación a corto plazo en el centro de población, partiendo de la utilización de lotes baldíos que se encuentran en dicho espacio urbano, ya que actualmente se está presentando un crecimiento acelerado fuera del área urbana, lo que provoca entre otras cosas que exista un desplazamiento mayor entre su área de trabajo y su vivienda, una imagen urbana confusa, elevación de costos en transporte, servicios de agua

potable, drenaje y alcantarillado y energía eléctrica, etc.; presentándose un nivel mínimo de concentración de edificación ya que en su gran mayoría se encuentra dispersa.

- Localizar lugares adecuados para generar zonas comerciales tradicionales o típicas del lugar; estableciendo un reglamento tipológico que norme y rijan el tipo de construcción, materiales, colores y alturas; logrando con ello uniformidad en las construcciones, lo cual será de gran apoyo para la identidad del lugar, y a la vez generar una dinámica de actividades socioeconómicas con efectos multiplicadores en su entorno regional.
- Proponer una zona de crecimiento habitacional e industrial a largo plazo.
- Proponer áreas de reserva del medio natural y áreas agrícolas dentro del entorno productivo y de preservación ecológica.
- Adoptar acciones de protección al patrimonio natural y edificado.
- Reconstrucción y remodelación de espacios públicos concentradores y estratégicos de servicio al bienestar social del desarrollo integral comunal familiar e individual.
- Dotación de señalización de vías de comunicación, así como para zonas turísticas.
- Contar con un tiradero de basura orgánica e inorgánica.
- Consolidar la plaza central como punto concentrador de actividades comunales, deportivas y en general de recreación; y de distribución a los distintos sectores de la localidad.”

El nivel II Diagnóstico-Pronóstico, se elabora con el fin de conocer el medio físico natural “del área de estudio” (sic), clima, geografía, edafología, hidrología etc., además de las actividades socioeconómicas y la estructura del área urbana a fin de definir “áreas naturales (donde) se puede hacer una integración e interrelación tanto con la comunidad originaria como con sus visitantes” . En otro apartado de este nivel se aborda la distinción de los principales problemas y necesidades sentidas de la población, así como sus probables soluciones en términos del desarrollo urbano.

En el apartado III Nivel Normativo, se identifican las disposiciones y condicionantes que norman el desarrollo urbano; se definen los objetivos que deben estar en coincidencia con el “crecimiento racional de la localidad”. Las normas que se toman en cuenta para la definición del desarrollo urbano que será aplicado a Zacatelco para los próximos años son los establecidos por el SEDESOL en los Criterios Generales para el Desarrollo Urbano Territorial. De cual se toman en cuenta 8 aspectos: Criterios Generales de Desarrollo Urbano; Regulación General de los Usos de Suelo y Vivienda; Usos Industriales y Ductos; Infraestructura Vial y de Transporte; Infraestructura de Agua y Transporte; Infraestructura Eléctrica; Regulación de Equipamiento y; Preservación del Patrimonio. Los objetivos que se señalan en este apartado se basan en las conclusiones del nivel de diagnóstico-pronóstico.

En el apartado IV Nivel Estratégico se encuentra la definición, en el tiempo y el espacio, de las operaciones y las acciones que conducirían a cumplir los objetivos formulados en el apartado anterior. Esta parte del Plan debe de contener la organización física de la localidad en su ámbito territorial, las áreas de crecimiento y el conjunto de usos, destinos, y reservas a futuro de suelo. El documento señala que “la estrategia estará definida por el tríptico *sociedad-naturaleza-PDM*, es decir no sólo necesitamos sintetizar profesional y objetivamente el bienestar del los hombres y mujeres del municipio de Santa Inés Zacatelco, sino lograr una armonía dual, con responsabilidades compartidas entre el que tiene y el que no tiene”. Este planteamiento aterriza en una propuesta de ordenamiento que desprende su viabilidad de la relativa disponibilidad de “suelo con vocación urbana” (sic).

En esta parte del Plan hay una proposición que revaloriza la importancia del Centro Histórico no sólo como fuente de identidad sino con base en una lógica económica, comercial y turística, como parte de un corredor regional histórico-cultural. De tal modo que las líneas estratégicas se basan en “dotar y dar mantenimiento a la infraestructura, equipamiento y servicios urbanos de manera que ayuden a la comunidad a (lograr) un desarrollo a corto y mediano plazo.

Hay una descripción de una imagen objetivo que es algo más que un “reflejo estético” entre sociedad y naturaleza, al contrario según el Plan “debe incluir además la organización social deseada, la evolución del contexto cultural, así como todos aquellos elementos que permiten describir integralmente el futuro deseado, incluidas las transformaciones de la estructura espacial”. Se concluye con la premisa de que la imagen objetivo es un compromiso social entre las necesidades y prioridades de Santa Inés Zacatelco y las acciones de los gobiernos local, estatal y federal.

Finalmente se termina el apartado con los contenidos de una política de ordenamiento que propone una estrategia de mejoramiento en general, mejoramiento de en los ámbitos de crecimiento y conservación:

1. Ocupar las áreas clasificadas como lotes baldíos urbanos existentes en el centro de población de Santa Inés Zacatelco.
2. Ocupar las áreas destinadas para el crecimiento urbano según los horizontes de planeación establecidos, que cuenten con vías de comunicación de fácil circulación y posibilidad de urbanización a bajo costo.
3. Preservar, mejorar y conservar las condiciones físicas del medio ambiente

4. Ocupar las áreas destinadas para el crecimiento urbano, que tengan menor dificultad de integrarse a la estructura urbana y que cuenten próximo a ellas los servicios de infraestructura básica.

Por último, en esta sección se hace la aclaración que “la capacidad de ordenamiento de la localidad depende de la disponibilidad de suelo con vocación urbana (sic), de la factibilidad de suministro de agua potable y de su viabilidad de asegurar un funcionamiento interno eficiente, en términos de costos de factores asociados, tales como: reordenamiento comercial, equipamiento y accesibilidad física a través de una viabilidad primaria adecuada”.

Se establecen las Políticas de crecimiento y mejoramiento¹⁰⁰ a partir de los Ageb’s en que se divide el municipio. Por lo que para el Plan el territorio municipal queda dividido en cinco partes: Sección 1. AGEB 012-4; sección 2. AGEB 013-9; sección 3, AGEB 010-5; sección 4, AGEB011-A; sección 5, Barrio Analco, AGEB007-3. Así mismo se establece el Área Urbana Actual; Área de Reserva para el Crecimiento Urbano; las Áreas de preservación Ecológica y las Áreas de Amortiguamiento; en una zonificación secundaria quedan establecidos los usos del suelo, la estructura vial y la infraestructura sanitaria y productiva.

En el apartado V Nivel Programático y de corresponsabilidad se pretende hacer la calendarización de las acciones para llevar a delante el Plan; esta programación de acciones deberá tomar en cuenta las prioridades de la localidad, así como los apoyos y las acciones que será necesario coordinar y concertar con la administración, estatal, federal y con los diversos sectores de la población. La corresponsabilidad se concibe en esta parte del Plan como un instrumento que vincula al ejercicio de la planeación con la operación del desarrollo urbano y que “conduce... el proceso de programación-presupuestación de la inversión pública en un esquema de negociación-concertación del sector público, alentando y encauzando la participación de la sociedad ya que considera el proceso de toma de decisiones, elecciones alternativas y la asignación de recursos en el contexto de la transformación que presenta la realidad social”

Si bien se establece que la dirección y el control de los procesos de planeación, programación, presupuestación y dinámica administrativa estarán a cargo de los organismos y dependencias del Ayuntamiento, todo el proceso deberá estar orientado por las demandas de los habitantes del municipio, “pues son estos los que mejor conocen los problemas al convivir con ellos de forma cotidiana”. En consecuencia el Ayuntamiento tiene, también, que realizar “tareas de organización

¹⁰⁰ Estas políticas de crecimiento son: Crecimiento físico por expansión territorial, Crecimiento de Físico por saturación de lotes baldíos, Crecimiento de Físico por densificación de zonas ocupadas. Las Políticas de mejoramiento corresponden al Mejoramiento zonal.

social”; el objetivo, “que la base ciudadana se convierte en gestora y supervisora de las acciones emprendidas por las instancias de gobierno”.

El siguiente apartado se desarrolla la idea de la “corresponsabilidad sectorial” es el eslabón entre la estrategia de desarrollo urbano y la instrumentación del programa, que sólo así será posible cumplir las metas previstas y alcanzar los objetivos planteados. En este sentido se señala que una política de desarrollo urbano sustentable requiere de la coordinación “entre las instituciones gubernamentales de nivel federal, estatal y municipal” (sic) y la concertación entre los sectores público social y privado. Por lo que respecta a las instancias gubernamentales se hace un recuento de sus funciones y su correspondencia con las líneas de acción de este Plan.

Por lo que respecta a la concertación, a pesar de que se estipula que tendría lugar con diversos sectores de la población, el apartado correspondiente reconoce “las nuevas tendencias económicas (donde), el sector privado adquiere mayor relevancia en lo referente a la inversión y a las actividades productivas”, por lo que será este sector el que impulsará el desarrollo económico de la localidad y por lo tanto el único con el que plantean hacer acciones concertadas. Algunas de las asociaciones privadas son: Asociación Mexicana de Parques Industriales Privados, Cámara Nacional de la Industria de la Transformación y Asociación Mexicana de Jefes de Empresas.

Finalmente en la sección VI de este plan, Nivel Instrumental se señala el conjunto de dispositivos y los instrumentos legales, reglamentarios y normativos que garantizarían su aplicación. En el caso de los instrumentos jurídicos, en buena parte se vuelven a mencionar los que justifican el proceso de planeación y que se encuentran especificados en la parte III Nivel Normativo de este Plan. Resalta la propia referencia al *Plan de Desarrollo Municipal de Santa Inés Zacatelco*, mismo que además de tener que ser promulgado por el Cabildo del H. Ayuntamiento, como “requisito indispensable para que tenga validez jurídica”, deberá ser sometido a un proceso de constante revisión, así como la adecuación de “los sistemas y procedimientos administrativos y técnicos para una mejor ejecución, continuidad y control”.

Por lo que se refiere a los instrumentos para la administración, ordenación y regulación del suelo urbano, se señala que comprenden un conjunto de disposiciones jurídicas, que tendrán por “objeto ordenar y regular el aprovechamiento del uso del suelo, constituyéndose en normas de control, fomento, fiscales y auxiliares”. Así, una vez que el PDM se encuentre aprobado y publicado, será necesario expedir con carácter prioritario las declaratorias¹⁰¹ para “garantizar el

¹⁰¹ Se entiende por declaratoria “el acto por el cual la autoridad competente, en razón del interés social y en ejercicio de las facultades que le confieren las Leyes en la materia, determina las áreas o predios que serán utilizados para las funciones de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población” Plan de Desarrollo Municipal de Santa Inés Zacatelco mimeo.

adecuado proceso del desarrollo urbano”; dichas declaratorias serán: Declaratoria de usos¹⁰², declaratoria de destinos¹⁰³, declaratoria de reservas¹⁰⁴. Otro instrumento que se menciona en este apartado son los reglamentos, mismos que serán expedidos por el Cabildo en función de las necesidades del desarrollo urbano del centro de población.

El siguiente apartado menciona cuáles serán los instrumentos que servirán para la obtención de recursos que sirvan al desarrollo urbano. Así se mencionan los derivados del “sistema impositivo propio, las aportaciones estatales y de la federación”; también se señala la posibilidad de contratar deuda con la banca pública, privada e incluso internacional. Sobre los instrumentos para la Concurrencia y Coordinación de Acciones e Inversiones del Sector Público se destacan los llamados de fomento, apoyo y asesoría que brinda el Banco Nacional de Obras y Servicios (BANOBRAS).

Los instrumentos de Participación de la Comunidad en el Desarrollo Urbano se proponen en función de que se “concibe a los ciudadanos a la vez como actores y beneficiarios directos del desarrollo que se plantea lograr para el Municipio”. En este sentido, menciona que “los instrumentos de participación con que puede contar el Ayuntamiento son:

- Comités de Obras
- Organización Vecinal
- Organismos sociales constituidos
- Grupos promotores Voluntarios
- Asociaciones de Profesionistas”

Por último, hay un apartado dedicado señalar los lineamientos a seguir para la ejecución de los instrumentos del Plan, los cuales se encuentran definidos en cuatro vertientes o líneas de ejecución: Línea Obligatoria, que dará “cumplimiento a las atribuciones explícitas del Municipio”; Línea de Coordinación, que permitirá mantener la relación con la autoridad Estatal y Federal donde “se haga necesaria la participación de más de uno de los niveles de gobierno” (sic); Línea de Concertación, actividades negociadas con los sectores social y privado y; Línea de Inducción;

¹⁰² “su objetivo primordial es determinar los usos particulares a los que podrán dedicarse determinadas áreas o predios, especificando: medidas, superficie y colindancias, conforme a lo previsto en el PDM”. PDM de Santa Inés Zacatelco

¹⁰³ Con esta declaratoria se “determinaran los fines públicos a que se prevé dedicar determinadas áreas o predios debiendo contener, la localización física de las zonas, la superficie, las colindancias y los regímenes de propiedad de dichas áreas o predios, conforme a lo previsto en el PDM, toda vez que estas áreas serán destinadas a usos públicos”. PDM de Santa Inés Zacatelco.

¹⁰⁴ “Esta declaratoria precisara y determinara a corto plazo cuales son las áreas que se destinarán al futuro crecimiento del centro de población, debiendo contener datos referentes a la localización, superficie, regímenes de propiedad y problemática de la tenencia de la tierra en dichas áreas”. PDM de Santa Inés Zacatelco.

“serán las labores que realizará el Ayuntamiento para motivar conductas compatibles con los objetivos del esquema”.

Es también en esta parte donde el Plan menciona una de las ideas más significativas sobre la aplicación, no sólo de los instrumentos antes reseñados, sino de toda la propuesta del Plan en su conjunto: “es válido mencionar, que la eficiencia y eficacia del Programa depende, además de su fuerza jurídica, en **la voluntad política que se empeñe en aplicarlo**”.

7.4.7. La construcción de nuevas políticas sociales

En el apartado siguiente analizaremos la gestión municipal a partir nuestra propuesta metodológica que enfatiza un conjunto de acciones mínimas que deben llevar a cabo los gobiernos locales, misma que está relacionada no sólo con una visión multidimensional de la problemática social, sino que hace énfasis en la integración de las políticas de corte socioeconómico. Presentamos esta propuesta de análisis de las acciones de los gobiernos locales en la búsqueda de una política social local que rebase la visión focalista y pobretóloga de otras instancias federales y/o estatales, tratando de integrar los diferentes aspectos en una propuesta no sólo socioeconómica, sino democrática e incluyente.

7.4.7.1. Los servicios públicos

El nivel de cobertura de los servicios públicos en este municipio alcanza al 90% de la población, según se reconoce en diversas entrevistas y documentos oficiales¹⁰⁵. Sin embargo un obstáculo para incrementar su cobertura, que fue de las primeras problemáticas que tuvo que enfrentar esta Administración Municipal, fue una fuerte “cultura del no pago” que afectaba no sólo la prestación de los servicios públicos sino las finanzas municipales. En el caso del servicio de agua potable, al inicio de la administración, el padrón de usuarios en poder de la administración incluía 8,477 usuarios, de los cuales sólo 3,077 (el 41% del total) cumplían con su pago; pero después de varias campañas de concientización, casi al finalizar el periodo de gobierno se había logrado que el 60% de los usuarios cubrieran su pago oportuno, esto es 5,910 usuarios, lo que significa que en casi tres años después 2,833 usuarios más se sumaron al pago puntual. En el último año de la administración, en coordinación con la Comisión Nacional del Agua, se construyó un tanque elevado con capacidad de 30 mil litros en la colonia Domingo Arenas, en la parte sur del municipio.

En el área de alumbrado público se reporta que laboran 2 personas cada una con su ayudante, sin embargo durante los primeros seis meses de gestión se reportan 500 solicitudes, por

¹⁰⁵ Informes de Gobierno, 2002, 2003.

lo que sólo se puede atender la mitad de la demanda, lo que es mejorado un poco al terminar la gestión. Por otro lado, la administración municipal cuenta un taller de herrería para cubrir las necesidades del municipio donde labora una persona, lo mismo que el área de panteones, sin embargo esta persona cubre sólo las tareas de velador, para dar mantenimiento al panteón se requiere de personal de otras áreas. Se cuenta con un área que se llama “Beneficencia Pública” que realiza las labores de limpieza y jardinería en los diversos equipamientos del municipio, panteón, canchas deportivas, escuelas, bardas perimetrales de edificios públicos, etc.

El área de limpia del Ayuntamiento al inicio de la gestión contaba con 45 personas y 4 camiones, se cubre la totalidad del municipio en cuatro rutas, cada dos días, salvo la colonia Domingo Arenas. Al finalizar el periodo el personal del área se había reducido a 36 personas y se había adquirido un camión compactador de 3 ½ toneladas. Desde el inicio de la Administración al no haber motivos (quejas, reclamos sobre el servicio, evaluación del área, estudio técnico, etc.), para modificar la metodología de trabajo del servicio no se planteo la posibilidad. Resulta curioso que un Área llamada “Beneficencia Pública” tenga como tarea la limpieza de diversos espacios públicos del municipio, como el panteón, áreas de deportivas, el exterior de las escuelas, etc. Por otro lado, no se tienen problemas sobre el destino final de la basura.

Si bien en los informes de gobierno y otros documentos, no se señala cuantos elementos forman la Dirección de Seguridad Pública, en el balance de la nueva administración se señala que sólo se recibieron 2 armas en posibilidades de ser usadas, el parque vehicular contaba con varias unidades de las cuales poco más de mitad estaba en posibilidades de prestar servicios, 11 unidades, y en general el resto del equipamiento se encontraba en condiciones deficientes. Frente a esta situación los esfuerzos del nuevo gobierno municipal se avocaron a fortalecer esta área; así durante el primer año de la administración se adquirieron 7 armas nuevas, 14 radios portátiles, uniformes para los elementos del área, se comenzó la reparación de las unidades móviles descompuestas y se remodeló la Prisión Preventiva Municipal. Por otro lado a fin de lograr la profesionalización de los servidores públicos de esta área se llevan a cabo dos cursos; el primero sobre “Formación Policial” ofrecido por instructores de la Dirección de Seguridad Pública de la ciudad de Puebla y el segundo llamado “Curso Inicial para Policías Municipales” dado por instructores de la Dirección de Seguridad Pública del estado. Asimismo durante el primer año se implementaron dos operativos, el primero denominado “Guardián” para detener delincuentes en el área rural del municipio y el otro para actuar contra “bandas” dedicadas a la pinta de bardas con grafitis. Durante el segundo año de la administración se adquirieron 15 unidades móviles más, de las cuales tres fueron destinadas a la Presidencia Municipal y el resto (12) a los módulos ubicados en las secciones, dos radios de base de alta frecuencia, 25 radios portátiles (7 de los cuales fueron para las Presidencias de Comunidad y uno más en la colonia Domingo Arenas) y finalmente 34

equipos antimotines completos (casco, espinilleras, chaleco, escudo, toletes, etc.). Con lo que se fortalece de forma evidente al área de Seguridad Pública, una de las mayores demandas de la ciudadanía a decir de varios funcionarios.

Durante el segundo año se realizó el Atlas Municipal de Riesgos, del que se desprende como problema la gran cantidad de perros callejeros que deambulan por el municipio y que se considera representan un riesgo para la población, especialmente niños y un potencial problema de salud pública. Como resultado se establece un programa de recolección y sacrificio del que se reporta como resultado, 738 perros sacrificados, en el primer año de aplicación.

Así mismo para apoyar las actividades de las Presidencias de Comunidad, así como mejorar la comunicación entre estas y el Ayuntamiento se procedió a adquirir y dotar de una camioneta a cada una de ellas.

7.4.7.2. Participación ciudadana

Para esta administración municipal, a pesar de lo señalado en el PMD, la participación ciudadana se circunscribe a las demandas que tengan las personas y sean presentadas ante el gobierno municipal mediante la petición directa, al presidente municipal, a la secretaria del ayuntamiento o a la Dirección de Participación Ciudadana. Se considera que el dialogo con la ciudadanía se dio en la campaña electoral donde se recogieron las principales demandas y problemáticas de la población y ahora el gobierno sólo tiene que responder a estas a fin de cumplir con sus compromisos. De esta manera las audiencias concedidas por el Presidente municipal fueron 2,850 durante el primer año y 2,200 durante el segundo, mientras que la secretaria del ayuntamiento concedió 1,782 ofreciendo diversas soluciones a las problemáticas presentadas o su canalización a otras instituciones estatales y federales, asimismo se extendieron constancias de ingresos, actas de residencia, constancias de identificación, constancias de dependencia económica, etc.

Por su parte la Dirección de Atención Ciudadana, que es la única instancia formal de vinculación con que cuenta el Ayuntamiento con la ciudadanía, atendió durante el primer año a 2,215 personas y el segundo a 3,380, sin embargo sus actividades se acotan a recibir quejas, denuncias, sugerencias, etc., mismas que son canalizadas a las áreas correspondientes, sin un seguimiento continuo y preciso. Otra de las actividades que realiza esta dirección es la elaboración de material informativo de otras oficinas del Ayuntamiento, además de apoyar en la difusión de los programas y servicios que ofrecen a la población del municipio las instancias federales, estatales y organismos descentralizados (IFE, INEGI, INAPAM, SEPUEDE, etc.). Uno de los eventos más

importantes realizados por esta área fue la consulta popular para la remodelación de la Plaza central el día 19 de septiembre de 2003, teniendo como resultado un amplio respaldo a la propuesta presentada por Ayuntamiento.

Las formas de comunicación del municipio a la ciudadanía se realizan principalmente a través la Dirección de Comunicación Social mediante la elaboración de trípticos, pinta en bardas, mantas, así como la utilización de un altavoz; de este modo se ha informado a la población de campañas como la modificación de vialidades en la cabecera municipal, vacunación antirrábica y pago oportuno del impuesto predial, por mencionar algunas. Dentro del ayuntamiento se considera de suma importancia las actividades de esta oficina, ya que mantener informada a la población permite desmentir versiones que pueden afectar la imagen de la administración municipal¹⁰⁶. Durante el último año se edita “Zacatelco´ Revista Informativa del H. Ayuntamiento de Zacatelco, Tlaxcala 2002-2005”, que llega sólo a su tercer número y en ella se reseñan y muestran mediante un abundante material fotográfico diversas actividades llevadas a cabo por la Administración, con la copiosa aparición del Presidente Municipal.

7.4.7.3. Medio ambiente y recursos naturales.

Las acciones llevadas a cabo por el ayuntamiento sobre la preservación del medio ambiente y los recursos naturales se limitan a la prestación del servicio público de recolección de basura, mantenimiento de jardines, así como limpieza de los espacios públicos como calles, escuelas, plazas, áreas deportivas etc. En el último año de la administración, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social estatal, se realiza una campaña para limpiar algunos causes de antiguos ríos, como el de Barranca Seca. Por otro lado, a pesar que el Río Zahuapan, el más importante del estado, cruza el municipio por la parte sur y de que presenta una fuerte problemática de contaminación no se cuenta con información de que el Ayuntamiento haya realizado algún tipo de acción para evitarla, mitigarla o tratar de solucionarla. Por la propia naturaleza del municipio las acciones de cuidado del medio ambiente del Ayuntamiento se concentran en el área urbana.

7.4.7.4. Preservación de la identidad cultural, étnica y del patrimonio histórico

La mayor acción que se plantea dentro de la política de preservación de la identidad cultural o del patrimonio histórico municipal fue el rescate del Centro Histórico de la cabecera municipal, dentro de la cual la presente administración cuenta con varias iniciativas. La primera que

¹⁰⁶ Estas “versiones”, que corren tanto dentro como fuera del Ayuntamiento son propagadas, según funcionarios, por los opositores al Presidente Municipal, pero en los hechos provocaron la restricción al máximo de cualquier tipo de información por parte del Ayuntamiento.

se realiza plenamente es el rescate de la Plaza Principal, a fin de destinarla a centro de convivencia, paseo, reunión y plaza cívica, dentro de la estrategia de explotar las potencialidades turísticas del municipio; la segunda iniciativa, que no llegó a concretarse fue la restauración de la Iglesia de Santa Inés Zacatelco, como una segunda etapa dentro de la proyectada revitalización del Centro Histórico.

Uno de los programas más importantes de la administración municipal, tal como lo señala el PDM, fue el desarrollo urbano, específicamente la remodelación del primer cuadro a fin de dar una imagen tradicional que impulsase las actividades turísticas. Sin embargo, más que el establecimiento de un centro histórico en la cabecera municipal, las acciones llevadas a cabo se concretaron en el rescate de la Plaza Municipal del comercio ambulante y semifijo. De hecho, esta es una de las acciones más trascendentales del gobierno municipal, ya que comprendió la solución de un conflicto con el grupo de comerciantes que estuvo a punto de desencadenar violencia física entre vecinos, convocados por el mismo gobierno municipal para apoyar a la fuerza pública en el desalojo de los comerciantes.

Una de las consecuencias de este conflicto fue la creación de un área encargada de la relación con los diversos grupos sociales existentes en el municipio, además de la búsqueda de soluciones a situaciones conflictivas, la Dirección de Gobierno dependiente de la Secretaría del Ayuntamiento.

El rescate y remodelación del primer cuadro, además de recuperar la plaza central, consistió en el establecimiento de señalización vial y semaforización, la actualización de la nomenclatura de calles y avenidas, y la regularización, adecuación y modificaciones viales. Por otra parte se reconoce que el proyecto del Mercado Municipal quedó inconcluso.

Además la administración municipal cuenta entre sus dependencias con el Centro Cultural “Domingo Arenas¹⁰⁷”, que realiza actividades culturales, cursos de pintura, escultura, talleres de

¹⁰⁷ Domingo Arenas Pérez. General revolucionario, nació el 4 de agosto en Santa Inés Zacatelco en el año de 1888. Sus padres fueron Francisco Arenas y Margarita Pérez. El 16 de septiembre de 1910 participó en la sublevación de Zacatelco, Xicohtzinco y Panzacola, manifestando sus inquietudes antirreeleccionistas. Al estallar la Revolución, según su propia versión, Arenas nuevamente regresó a Zacatelco para unirse a las fuerzas de Irineo Vázquez en Tepeojuma, Puebla, que operaban en La Malinche. Al triunfo maderista dejó las armas y regresó a Zacatelco, para volver a levantarse en 1913, en un movimiento auspiciado por las autoridades de Zacatelco y que operó en el Iztaccíhuatl. En 1916 extendió sus acciones hacia los estados de Hidalgo y México; sin embargo no siempre obedecía las órdenes que el cuartel general zapatista le enviaba. Esto le ocasionó serias dificultades con jefes importantes del zapatismo, que no aceptaban sus intentos de expandir su zona de dominio. A partir del 20 de enero de 1917 se le indicó que quedaría bajo las órdenes del Gral. Cesáreo Castro. Zapata declaró traidor a Arenas, si bien éste intentó mantener una buena relación con el máximo líder agrarista, conservó una actitud independiente del propio gobernador tlaxcalteca y no siempre combatió a los zapatistas. Sus planteamientos agraristas en muchas ocasiones rebasaron los lineamientos de la ley de Carranza del 6 de enero de 1915, efectuando su más importante labor agrarista bajo el amparo de

literatura para niños, adultos, etc. Como muchos recintos culturales del estado, y del país, el director se queja de cierto grado de incomprensión al negársele recursos y material para llevar a cabo sus actividades, que a los ojos de las autoridades deben ser autofinanciables. Entre sus proyectos se encuentra la formación de un museo dedicado al Gral. Domingo Arenas, para lo cual ha convocado a la población para que done lo que crea conveniente, con lo que comienza a tener un acervo de material que incluye fotografía, textiles, herramientas y lo que él dice que fueron las espuelas del Gral. Arenas.

7.4.7.5. Promoción del desarrollo económico

Una de las características con que cuenta la infraestructura urbana de este municipio es el mercado municipal, ya que sirve como centro de distribución de productos para una gran cantidad de localidades de la región sur del estado. De hecho, las administraciones anteriores centraron su apoyo a la actividad económica en la ampliación, remodelación y adecuación de los espacios para la venta. Pero pesar de que esta infraestructura se encuentra destacadamente señalada en el PDM, como un área destinada a aplicar políticas de reordenación y mejoramiento, no hay por parte de la Administración información con respecto a alguna inversión y/o acción en este espacio.

El impulso al desarrollo económico del municipio que llevó adelante esta administración se basó en pequeñas acciones donde se hizo entrega a familias de escasos recursos de diferentes “Paquetes Productivos” consistentes unos en pollos (cada paquete constaba de 20 pollos y tenía un costo de \$120.00), otros en árboles frutales (175 árboles), unos más en conejos y finalmente los llamados integrales (20 pollos, semillas para el cultivo, herramientas, etc., costo aproximado \$512.00). Durante el primer año se entregaron 89 paquetes y un número igual durante el segundo. Todo esto a pesar de que la mayor parte de la población del municipio está considerada urbana; se incentivan actividades económicas agropecuarias sobre cualquiera otras, que deberían estar más relacionadas con sus características, tal como propone el PDM, que desarrolla una línea hacia los servicios turísticos que, sin embargo se encuentra ausente en las actividades cotidianas de promoción económica del Ayuntamiento.

La Administración Municipal tampoco desarrolla otra de las propuestas del PDM, que plantea el reordenamiento del área urbana y el establecimiento de áreas productivas específicas para la industria mediana y ligera. De modo que no hay información sobre el establecimiento de nuevas empresas en el municipio. Para la promoción del empleo se dependió de los recursos del

ésta. Aunque existen varias versiones sobre su muerte, se sabe de cierto que ésta ocurrió el 20 de agosto de 1917, cuando celebraba una conferencia con los generales zapatistas Gildardo Magaña, Fortino Ayaquica y Everardo González, y cuando apenas contaba con 29 años. Enciclopedia de los Municipios de Tlaxcala CD-ROM.

Programa de Empleo Temporal de la Sedesol y se llevaron a cabo gestiones para la instalación de un módulo de SEPUEDE para la atención y apoyo de Microempresarios.

7.4.7.6. Desarrollo social

Las acciones de desarrollo social llevadas a cabo por esta administración se concentraron en las actividades del DIF municipal a los que genéricamente se llama “Programas de Asistencia Social”. Los principales programas llevados a cabo durante el primer año, fueron: el Programa de Raciones Alimenticias, cada ración consistente en un paquete de leche de 250 mililitros y dos de galletas, el alcance de dicho programa es de tres jardines de niños y cuatro escuelas primarias (cabe señalar que en el municipio hay 14 jardines de niños y 17 escuelas primarias). En otras escuelas del municipio se ha llevado a cabo el Programa de desayunos calientes para niños, el cual tiene un costo de \$3.50 y se aplica en tres jardines de niños y ocho primarias.

Por otro lado, como en los otros casos analizados, se ha apoyado a varias personas con el costo de sus medicamentos y del transporte a instituciones de salud ubicadas tanto en la ciudad de Tlaxcala, como en la ciudad de México (en las entrevistas realizadas e informes consultados no se especifica el total de apoyos, ni los costos de estos). También se señala que ha habido un gran apoyo a los adultos mayores, sin embargo este se ha limitado a facilitar los trámites frente al Instituto Nacional para la Atención de la Personas Adultas Mayores (INAPAM).

Durante el segundo año de gestión se crea el programa de entrega de despensas por sección, 58 despensas a cada una; el DIF municipal 62 y a pensionados 100, para un total de 568 despensas. Se realiza el evento: “Día del Abuelo”, con la asistencia de 400 adultos mayores donde se les proporcionó un refrigerio y se hizo entrega de cheques (tampoco se señalan cantidades y costos); durante el último año de la administración se financia un viaje a varios adultos mayores al Estado de Veracruz. En el último año, también como parte de las actividades del DIF municipal se habilitó un área de juegos infantiles y en la Sección Tercera Xochicalco se creará un Centro de Atención Infantil para brindar a las madres solteras un espacio donde puedan dejar a sus hijos, así como crear fuentes de empleo.

Si bien se especifica que debido a la forma en que comenzó la administración, algunos meses después, impidió al Ayuntamiento participar en la gestión de diversos Programas Federales porque ya habían pasado los tiempos de las convocatorias, por lo que fue un primer año difícil. Se gestionó y recibió apoyo de diversas fundaciones privadas para llevar a cabo sus acciones de asistencia, dichas fundaciones fueron: Televisa, Telmex, Azteca, Coca Cola, Fernández Editores, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, etc.

Como parte de las acciones del Programa Habitat en el municipio, el ayuntamiento contribuyó con un terreno donde se llevan a cabo 20 acciones de vivienda, además en un terreno de un particular se llevaron a cabo 15 acciones. Durante el último año de la administración se construyeron 20 pies de casa en terrenos del municipio.

Por parte de la Dirección de Gestoría se logró la apertura de una tienda Liconsa en la colonia Domingo Arenas y una lechería en la Sección Tercera Xochicalco. La Casa de Salud del municipio durante el segundo año atendió 4,567 casos, no sólo de Zacatelco, sino también de los municipios cercanos de Ayometla, Quiletla, Tepeyanco y Axocomanitla.

7.4.7.7. Consideraciones finales

Las acciones de la administración municipal analizada representan, sin lugar a dudas, un quiebre con respecto a las gestiones anteriores, no solo por la forma en que llega al gobierno, un cambio de partido político después de un conflicto poselectoral y porque desde el inicio se plantea que se establecerá una nueva relación con la ciudadanía. Buena parte de los funcionarios se reconocen como integrantes de un nuevo proyecto político ajenos, por lo menos en el discurso, con los anteriores gobiernos priístas¹⁰⁸. La elaboración de un ambicioso Plan de Desarrollo Municipal es otro de los indicadores de este espíritu de nueva época que permea a la administración municipal.

No obstante, de forma inmediata comienzan a aflorar las diferencias y los problemas dentro del ayuntamiento, desde el primer año comienza a gestarse un conflicto entre el Presidente Municipal y el síndico procurador, Armando Camarón, por el manejo de los recursos, mal manejo desde la perspectiva del segundo. Desde ese momento el Ayuntamiento comienza a trabajar sin síndico, según comenta la Profesora Gochez, secretaria del Ayuntamiento. El conflicto al interior del cabildo crece cuando las denuncias sobre los malos manejos llegan a los medios en lo que desde el interior del Ayuntamiento se califica como una fuga de información de documentos de trabajo con el único fin de “generar problemas, dar periodicosos”.

En este sentido comienza una política de restricción sobre todo tipo de información del Ayuntamiento, prácticamente al nivel de la paranoia, misma que los hace calificar al Plan de Desarrollo Municipal, información sobre la administración pública municipal (Organigrama, Manual

¹⁰⁸ Entrevista a C.P. Alberto Hernández Moreno, Tesorero Municipal y a la Profra. Virgina Gochez, profesora normalista y Secretaria del Ayuntamiento.

de Puestos, etc.), así como a los Informes de Gobierno Municipal, como información confidencial de acceso restringido¹⁰⁹.

En este sentido cambia la naturaleza de las acciones, que, más que ser propositivas se dan como una reacción a las peticiones de los grupos, los ciudadanos o los presidentes de comunidad. La tendencia de la administración pública es inercial en el sentido de concretarse a atender, más que plantear o encabezar acciones dentro del municipio. El PDM queda, entonces, como mera referencia, requisito legal frente al Congreso del Estado, más que como instrumento de gobierno. Las acciones de gobierno se vuelven limitadas por la amenaza de ser exhibidos en los medios como un gobierno sin experiencia que se excede en el ejercicio de sus atribuciones o que no sabe cómo resolver los problemas a los que se enfrenta.

Más que en los casos anteriormente analizados la inercia en el funcionamiento de la administración municipal es el sello de gobierno, a pesar de la alternancia no hay diferencia sustancial entre las acciones de este gobierno y las de un gobierno sin alternancia, no hay mucho lugar para llevar a cabo políticas sociales alternativas y sí algunos proyectos que quedan trancos, principalmente el remozamiento del centro histórico. Las visiones de la participación ciudadana, el desarrollo social se circunscriben a gobierno emisor, población receptora, y esta tiene que ser agradecida y acrítica. Como en los casos anteriores el presidente municipal otorga, dona, beneficios puntuales y la comunicación tiene que resaltar su presencia y buen ánimo para con los “más necesitados”. Las relaciones con los otros órdenes de gobierno son como en los otros casos, se trasladan las problemáticas pensando que así se resuelven las cosas.

¹⁰⁹ De hecho el documento que analizamos como PDM es la versión más completa, de tres que nos fueron proporcionando después de reiteradas peticiones a lo largo del último año de la administración y después de probar, en más de una ocasión y por más de un medio, que no pertenecíamos a grupos antagónicos, partidos políticos, gobierno estatal, medios de comunicación u otros. Asimismo, después de firmar un compromiso de uso exclusivo, pero a pesar de todo, no se pudo acceder a la versión definitiva del Plan.

Conclusiones

8.1. La alternancia

Como proceso político la alternancia tiene un gran significado en sociedades que transitan de modelos autoritarios a democráticos en el ejercicio del gobierno. De hecho buena parte de los trabajos de los últimos años presentan una visión sumamente optimista en cuanto este proceso se pone en marcha. Aparentemente después de la transición debería de comenzar un proceso de esplendor de la sociedad civil (con pleno ejercicio de la ciudadanía) que tiende a reforzar al gobierno democrático modificando prácticas, estilos, marcos normativos, alcance de las acciones, etc. De hecho en este trabajo exploramos una de estas vertientes, la política social, donde los gobiernos locales tienen pocas y en algunos casos ninguna atribución.

Sin embargo los resultados son un tanto diferentes a los esperados. La alternancia, sobre todo en sociedades locales, son procesos más complejos que no necesariamente llevan, de forma, inmediata a mejorar la calidad de los gobiernos y de las políticas que aplican, que incluso en el corto plazo parecen empeorar.

En el caso del estado de Tlaxcala la alternancia durante el periodo estudiado, e incluso en la actualidad, parte de la división del grupo “duro”¹¹⁰ del régimen anterior, más que la existencia de un grupo “blando”. La división tiene lugar cuando una parte, a la llamaremos “tradicional” vinculada con grupos que detentan el poder local desde hace décadas y que tienen como uno de sus valores la “disciplina partidista”, se apresta a renovar la gubernatura en la persona de un prominente miembro. Mientras que otro sector de los mismos “duros” no aceptan la decisión y rompen con la “disciplina partidista”¹¹¹. Desconociendo las reglas de su propio grupo se alían con una parte de los opositores habituales al régimen, resultando ganadores en el proceso electoral.

En este caso, la naturaleza de la alianza de gobierno, de por sí un tanto extraña, nos lleva ver dos procesos contradictorios dentro del mismo, por un lado inmovilismo y continuidad en buena parte de las estructuras gobierno, donde no hay un cambio significativo en el perfil de los nuevos funcionarios con respecto al régimen anterior y por otro, cambio e innovación, especialmente en lo que ha política social se refiere, con la transformación del sistema estatal de empleo en la Coordinación del Sistema Estatal de Promoción del Empleo y Desarrollo Comunitario (SEPUEDE).

¹¹⁰ O'Donnell y Schmitter; pp. 32-35 ob.cit.

¹¹¹ Dicha disciplina les impone, además del silencio, aceptar la decisión, apoyar al seleccionado y esperar su “turno” para acceder a la gubernatura.

Donde se hace énfasis en la segunda acepción de su nombre con programas nuevos e innovadores que no solamente tratan de complementar los programas de atención focalizada, sino en algunos casos crear redes de productores o generar competencias en la población objetivo para enfrentar sus problemáticas. La aparición de esta variante de la política social no puede explicarse sin la incorporación de nuevas visiones al gobierno como resultado de la alianza electoral “sui generis”.

En el caso de los gobiernos locales, donde en los últimos años ha tenido lugar la alternancia en más del 50% de ellos, la situación no parece ser diferente. De los cuatro casos expuestos, tres se encuentran en esta situación. Es significativo que en todos estos casos la alternancia es resultado de un conflicto entre los precandidatos del partido gobernante (PRI). Como resultado del proceso de consulta directa a la base militante hay inconformidad con los resultados que reflejan los intereses de los diversos grupos que controlan el gobierno local (Panotla, Zacatelco) o las instrucciones del Comité Ejecutivo Estatal (Calpulapan).

La incapacidad interna de las estructuras locales (municipales) del partido e incluso la estatal, para procesar las inconformidades, lleva a estas a convertirse en rebeliones de la base militante encabezadas por una alianza de precandidatos perdedores (Panotla, Zacatelco) o solo por uno, bastante carismático (Calpulapan). La ruptura y la búsqueda de nuevas opciones de participación electoral son los siguientes pasos en el proceso. Aquí debemos resaltar el hecho de que estos candidatos fueron respaldados no por la oposición tradicional que cuenta con presencia local, (PAN y PRD), sino por partidos marginales que en promedio conseguían menos del 5% de la votación por elección. Una de las razones de que esto fuera así es que, en la búsqueda de las opciones de participación electoral, una de las más importantes consideraciones de todos los candidatos, si no es que la más, fue la ausencia de condicionalidad frente al partido por el que participaron en las elecciones y con el que posteriormente ganaron. Lo que los candidatos no desean son compromisos en el ejercicio de gobierno sobre una determinada acción, política o el conjunto de políticas; al contrario necesitan libertad de acción, lo que puede ser interpretado una idea de las contradicciones entre la estructura de poder tradicional, de la cual ellos provienen y las expectativas de la sociedades locales.

Una vez que han ganado las elecciones y comienza el ejercicio de gobierno, en el mejor de los casos sus administraciones se consideran “ciudadanas”, sin ninguna vinculación con el partido que representaron, menos con su ideario, que queda poco o nada representado en la integración de la planilla, puesto que el síndico, así como los primeros puestos quedan manos del grupo de apoyo al candidato. Así como en la administración pública municipal, de la cual el Presidente Municipal es jefe.

Entonces más que poder hablar de un grupo de “duros” o de “blandos” en la transición de los gobiernos locales en Tlaxcala, nos vemos frente a rebeliones de la base militante que termina apoyando al personaje o personajes locales que desafían el funcionamiento del sistema político establecido desde tiempos de sus padres y abuelos. Pero del que han formado parte, que allí han iniciado sus carreras políticas y que de él han aprendido lo que saben de “política”¹¹² y del ejercicio del poder. Lo relevante en este sentido es el desencuentro entre un régimen político que funcionó y perduro por décadas y los deseos, anhelos y esperanzas de las sociedades locales en constante transformación.

Los caminos de la transición, son como señalan O’Donnell y Schmitter, inciertos, complejos, muchas veces insondables, etc. Cuando este proceso comienza, muy difícilmente sabemos que sigue, puesto que su evolución responde a demasiadas variables. En el caso de los municipios de Tlaxcala que analizamos en este trabajo, las elecciones y el periodo de gobierno puede considerarse fundacional o crítico¹¹³ en el sentido que la orientación electoral de la población ya no fue la misma a partir de este momento. En el caso de Clapulalpan, la siguiente elección la ganó el partido, y el candidato, que gobernaron en el periodo anterior (Aurelio Brindis del PVEM) y en las siguientes un partido local de nueva aparición, el Partido Socialista. En Panotla las siguientes elecciones las gana el PRI y posteriormente el PRD. Después de esta administración en Zacatelco, el PRD lleva dos administraciones consecutivas e incluso en Altzayanca en las últimas elecciones ganó el PRD.

De modo que en el ámbito municipal en el estado de Tlaxcala la alternancia es ya algo normal, configurando un nuevo orden político municipal de fuerte competencia, de modo que se pasa a una nueva “era electoral”, que por su puesto tiene nuevas pautas, procesos, actores, consecuencias, etc. Dentro de estas, esta siempre la posibilidad de generar nuevas políticas.

8.2. Los gobiernos locales

Por la forma en que operan los gobiernos municipales de los casos estudiados, podemos mencionar que se cuenta con un diseño institucional poco funcional para llevar a cabo sus propósitos. En principio el documento que debería ser rector de buena parte de sus acciones, el Plan de Desarrollo Municipal, se realiza con el único fin de cumplir un mandato de la ley, puesto

¹¹² Dentro de los propios grupos de “duros” y “blandos”, O’Donnell y Schmitter señalan que no son homogéneos, por hay, lo que se pueden llamar grados. Uno de estos subgrupos dentro de los “duros” “adoptan esta posición por motivos oportunistas, indiferentes a todo proyecto político de largo alcance y preocupados por su propia sobrevivencia en los cargos” pp. 32. Esta es otra característica que une a los personajes que encabezaron a tres de los cuatro gobiernos analizados en este trabajo.

¹¹³ Ver O’Donnell y Schmitter; pp. 9 ob.cit. y Sirvent y Xelahuantzi pp. 496 ob.cit.

que una vez que es aprobado se guarda, sin que, a lo largo de la administración, se vuelva a mencionar, no digamos utilizar. De hecho, a pesar de ser un documento público es poco accesible a la población y más si es catalogado como confidencial (Calpulalpan y Zacatelco) o es una copia de algún otro (Calpulalpan y Panotla) o definitivamente no existe (Alzayanca). Más allá del cumplimiento de sus objetivos, resalta el hecho que se plantean una serie de propuestas de alto impacto frente a las demandas sociales y que parecen ser comunes entre los gobiernos locales, siendo las más importantes la ampliación de la participación ciudadana y la promoción del desarrollo económico vinculado a las potencialidades locales. Siendo en prácticamente todos los casos las actividades que presentaron las más grandes ausencias de resultados de la gestión.

Funcionalmente todos los casos mantienen una estructura político-administrativa similar al interior de la administración pública municipal: una Secretaría del Ayuntamiento, un área de servicios públicos, un área de obras públicas, un área de seguridad pública, el DIF municipal, principalmente. Las innovaciones que se aplicaron en la estructura administrativa se relacionan con las problemáticas que los gobiernos tuvieron que enfrentar, más que con plan o programa para mejorar la gestión, la atención ciudadana o los servicios públicos. En el caso de Calpulalpan, frente a conflictos al interior del cabildo con los regidores, se crea la coordinación de Presidencias de Comunidad como espacio de acercamiento y de gestión entre los representantes de las comunidades, que son también parte del cabildo como Regidores de Pueblo, y el Presidente Municipal. En Zacatelco se crea la Dirección de Gobierno, dependiente de la Secretaría del Ayuntamiento, como espacio de encuentro y negociación con los diferentes grupos que actúan en el territorio municipal, teniendo como motivo original el enfrentamiento con los vendedores organizados que usufructuaban espacios dentro de la plaza municipal. Posteriormente se negocia desde aquí con otro tipo de organizaciones, Clubs Deportivos, Asociación de comerciantes del mercado municipal, etc.

En todos los casos, dentro de la Administración Pública Municipal (APM), se encontraron muy pocos cuadros técnicos especializados o espacios para estos, en ninguno de los casos analizados hay un área especializada en planeación o programación. Los servicios públicos operan, en general de forma inercial, con el menor personal posible, si acaso hay un problema que no se pueda solucionar se solicita ayuda al gobierno estatal o en su defecto a un gobierno de un municipio más grande. Incluso en el espacio de mayor actividad, el área de obras públicas, el personal más importante es el grupo contadores e ingenieros que evalúan los procesos de licitación.

El manejo de la información es uno de los puntos más sensibles dentro de la APM. En este sentido la sensación que dejó el trato con varios funcionarios de los diferentes municipios, fue que

hay una confusión en la diferencia entre la información que, es y debe ser, de naturaleza pública y la privada. Así planes, programas, manuales de puestos, organigramas, informes, etc., son considerados “confidenciales”, de acceso restringido para la ciudadanía y para cualquiera que quiera consultarlos; en el caso de los planes de gobierno, en última instancia su función es cumplir con la ley, un formulismo más para obtener ingresos o un requisito para no ser sancionados por el Órgano Fiscalizador del Congreso del estado. De los cuatro casos tratados en este trabajo, en tres de ellos (Altzayanca, Calpulalpan y Zacatelco) el acceso a la documentación de la gestión pública requirió de una negociación, la cual implicaba no hacer mal uso de la información (lo que incluyo hacer crítica de las acciones de gobierno), puesto que esta era proporcionada de buena fe.

Podemos considerar esta actitud como un reflejo frente a dos procesos que tienen que enfrentar los gobiernos locales en situación de alternancia y pluralidad. Hacia el exterior, son gobiernos que se encuentran sometidos a un mayor examen de sus acciones frente a la sociedad por grupos diversos, ya sean estos los que anteriormente detentaban el gobierno, de los cuales Panotla es un caso extremo; la oposición tradicional, el caso de Atltzayanca; los medios de comunicación, locales y estatales o el propio gobierno del estado. Hacia el interior, como resultado de las diferencias frente al ejercicio del poder o que sobre la gestión surgen entre los miembros del cabildo que son ventiladas públicamente, con lo que se afecta la “imagen” del gobierno municipal¹¹⁴. No obstante, en cualquiera de los dos casos hay, desde los mismos gobiernos, un escaso interés por el diseño y uso de instrumentos de evaluación sobre sus políticas, sus acciones y las consecuencias que estas les acarrearán. En este sentido el indicador más señalado por diversos funcionarios fue: “la población (ciudadanía) no se queja, así que lo que estamos haciendo, lo hacemos bien”.

Los problemas al interior del cabildo son bastante comunes entre los municipios. Sin embargo, la composición específica de los cabildos tlaxcaltecas¹¹⁵, logra mantener el equilibrio y el funcionamiento de los mismos a pesar de que el presidente municipal pierda el apoyo de un grupo de regidores, generalmente los regidores de representación proporcional. De los casos que analizados el más característico corresponde a Calpulalpan. En el momento en que se erosiona al interior del cabildo el apoyo del grupo que lo ayudo a llegar al poder, ellos mismos regidores, estrecha su relación con los Presidentes de Comunidad e incluso crea una instancia de coordinación específica dentro de la estructura administrativa del ayuntamiento (la Coordinación de Presidencias de Comunidad). Un caso similar ocurre en Altzayanca, donde frente a un conflicto con

¹¹⁴ Imagen más vinculada a la capacidad de control del presidente municipal que su facultad de generar consensos dentro del cabildo.

¹¹⁵ Presidente Municipal, Síndico, Regidores de Representación Proporcional (siete) y Regidores de Pueblo (Presidentes de Comunidad, variable en cada municipio). En Altlzayanca, 19; en Calpulalpan, 13; Panotla, 9; y en Zacatelco, 7.

los habitantes de la cabecera municipal y la oposición (PRD), el presidente municipal no pierde el apoyo de los Presidentes de Comunidad y puede terminar su periodo de gobierno. Finalmente en Panotla, una vez que es tomado el Palacio Municipal, el Ayuntamiento es trasladado a las instalaciones de la Presidencia de Comunidad de la colonia Emiliano Zapata.

8.3. La política social

La propuesta metodológica que proponemos en este trabajo como una forma de analizar, en última instancia evaluar, la política social, la considera en un sentido amplio, es decir no sólo como contribuciones del Estado a combatir situaciones de pobreza o pobreza extrema entre la población, sino como elementos tendientes a la integración de los diferentes aspectos que impactan la vida las personas en su ámbito comunitario, municipal. Se trata de un ejercicio que busca enfatizar los aspectos de la vida cotidiana y las tareas de los gobiernos locales analizando la forma en que cubren seis componentes haciendo hincapié en una definición socioeconómica de las mismas, además que no son sólo tareas que el marco normativo señala como competencias, algunas de ellas exclusivas; sino que también están relacionadas con la construcción de nuevas relaciones con la sociedad, en términos de que no son cualquier gobierno, sino gobiernos en situación de alternancia. Por otro lado hay en esta propuesta aspectos que sí bien rebasan el ámbito de su competencia, las necesidades y/o demandas de la sociedad lleva a los gobiernos locales a atenderlas.

Al principio la propuesta metodológica contemplaba seis componentes: Servicios Públicos Básicos; Promoción de la Participación Ciudadana; Cuidado del Medio Ambiente y Recursos Naturales; Conservación del Patrimonio Histórico; Preservación Cultural y Étnica y Promoción del Desarrollo Económico. Pero a fin de compatibilizar la propuesta con los datos obtenidos a partir de los resultados del trabajo de campo y las fuentes de información utilizadas, la Conservación del Patrimonio Histórico y Preservación Cultural y Étnica, se tratan como un solo aspecto y se adiciona Desarrollo Social, como una tarea específica de los gobiernos locales sin menoscabo del planteamiento inicial.

En general la prestación de los Servicios Públicos Básicos es una de las preocupaciones más importantes que tienen de los gobiernos locales estudiados, ya sea que estos se encuentren en una situación de alternancia como sí no. En general presentan un buen nivel de cobertura, mismo que se incrementa como efecto de la inversión municipal, que se dedica prácticamente completa a la creación de infraestructura urbana, agua potable, alcantarillado, guarniciones, banquetas, red eléctrica, etc. Como hemos mencionado más arriba, resalta el hecho de que en ningún municipio de los estudiados se encontraron cuadros técnicos que le den un nivel de racionalidad a la

prestación, estrategias para mejorar el servicio, análisis costo-beneficio sobre alternativas de prestación, etc. Al contrario su gestión es prácticamente empírica a partir de lo que hacían las administraciones anteriores, con el personal que ya estaba. En este sentido los conflictos con personal de las administraciones pasadas fueron pocos y resueltos sin afectar la marcha de los gobiernos.

La Seguridad Pública, es uno de los servicios públicos donde más se invirtió durante el periodo en todos los casos, no sólo en lo que respecta a equipamiento, vehículos, uniformes, radiocomunicación, armas, chalecos, etc. sino que, en por lo menos dos (Calpulalpan y Zacatelco), se ofrecieron cursos de capacitación o se mando al personal a capacitarse. Además de que se crearon cuerpos especializados, los policías en bicicleta.

El manejo de la basura, no es todavía un tema importante, pero sí es un problema por la proliferación en todos los casos de tiraderos clandestinos, no sólo de basura domiciliaria, sino industrial y material médico, en el fondo de las barrancas de los diferentes territorios municipales, aún cuando los gobiernos (Calpulalpan, Panotla y Zacatelco) han lanzado programas y campañas para su erradicación. En última instancia es preocupante que los gobiernos se sientan satisfechos por una cobertura que va del 70 al 90% en la recolección de basura a domicilio, sin plantear aún otro tipo de acciones (como la separación de basura orgánica e inorgánica, el reciclaje, incineración, etc.), antes que la problemática se agudice. Un tema común, que se enfocó como problemática, en todos los casos estudiados fue la falta de una cultura de pago de los servicios públicos entre la población. Para contrarrestarla se hizo uso de campañas de concientización.

Si bien en todos los casos la participación ciudadana es ampliamente valorada ya que se le consideró crucial para que sus proyectos políticos se convirtieran en gobierno, inclusive ya siendo gobierno, en los documentos básicos (PDM) se le reconoce como un elemento sumamente importante para llevar a cabo sus tareas, e incluso uno de ellos (Calpulalpan) se autodenomina "proyecto ciudadano". En los hechos la promoción de la participación, establecimiento de instancias, diseño de instrumentos, canales y formas, es todavía una de las facturas pendientes de los gobiernos, especialmente de aquellos que se encuentran en situación de alternancia.

En los casos analizados no se encontró una política específica de apertura, comunicación y/o colaboración con los habitantes, más que lo que expresamente señala ley en cuanto a los Comités de Obra, que sirven también para gestionar los recursos de los Fondos de Aportaciones. De hecho solo en un caso (Zacatelco) hay una oficina expresa para atender la "iniciativa popular" (Dirección de Participación Ciudadana). En otros dos casos (Calpulalpan y Panotla) a pesar de que en sus respectivos PDM se señala que se promoverá la participación a través de mecanismos de

consulta popular y que promoverá la creación de órganos de participación a lo largo de la gestión en ambos municipios no tuvo lugar ni lo primero, ni lo segundo; mientras que en otro (Zacatlenco) hubo un ejercicio de consulta sobre un proyecto muy puntual del ayuntamiento diseñado y aplicado por su Dirección de Participación Ciudadana, pero que pudo haber derivado en un conflicto violento al convocar y solicitar la ayuda de la población para desalojar por la fuerza a los comerciantes ambulantes.

Las visiones de la participación ciudadana desde los gobiernos locales analizados, lejos de verla como un factor que puede enriquecer los procesos de atención, intervención y deliberación pública, la interpretan como un obstáculo, una molestia o en el mejor de los casos como personas a las que hay que atender en sus solicitudes. En el caso de Alzayanca, desde visión gubernamental la participación es imposible porque a la población, a la gente “la han mal acostumbrado, todo le dan y ya no quiere trabajar, ni hacer nada, sin hay algo de por medio”. En Calpulalpan las tareas de la participación quedan reducidas a buscar una “comunicación permanente entre pueblo y gobierno”, donde el primero tiene que interpretar lo que el gobernante quiere decir; la participación ciudadana se interpreta como el apoyo acrítico a las acciones del gobernante, que no del gobierno. Resalta el caso de Zacatlenco, donde a pesar de que existe una Dirección de Participación Ciudadana, la tarea de esta es recibir quejas, denuncias, sugerencias, etc., que son canalizadas a las oficinas correspondientes; en tanto que el papel de la población se reduce a esperar que sus demandas sean atendidas, mientras que no hay lugar para el dialogo, puesto que este “tuvo lugar durante la campaña electoral”.

Las acciones de los municipios en el área de Cuidado del Medio Ambiente y los Recursos Naturales fueron pocas, muchas de ellas no pasaron del discurso sobre el “cuidado de la ecología”. Como se señala más arriba el problema de la basura depositada en tiraderos clandestinos ubicados en barrancas secas en todos los municipios es latente y a pesar de las campañas sólo se han mitigado algunos casos, pero en el fondo el problema continúa y tendrá que ser resuelto por las siguientes administraciones.

Una de las vertientes más interesantes sobre el trabajo de los gobiernos locales estudiados (Calpulalpan y Panotla) es sobre el trabajo en las escuelas y los jóvenes con la elaboración de carteles, concursos, pláticas, jornadas, etc. sobre el tema. Pero es en Panotla, donde hay un trabajo más integral centrado en la Coordinación de Ecología y el Vivero Municipal donde no sólo se producen especies de ornato y reforestación para el municipio y sus vecinos, sino que incluso hay un programa de producción de composta y otro de recolección y conservación de especies nativas.

Sobre las acciones de Conservación del Patrimonio Histórico y Preservación Cultural y Étnica de los gobiernos locales analizados tienen pocas iniciativas, algunas de las cuales no llegaron a concretarse, pero que resultan interesantes al plantear una revaloración de sí mismos, de su historia y su patrimonio. En este sentido sobresalen tres experiencias, la primera del Museo Comunitario de Atzayanca que se encuentra dentro de las instalaciones del Palacio Municipal y que fue establecido en colaboración y a partir de la iniciativa de un grupo de habitantes que anteriormente habían fundado la Asociación Municipal “Teotl” para la preservación del patrimonio cultural del municipio; lo que contrasta con la indiferencia que el ayuntamiento de Calpulalpan mantiene con la zona arqueológica, de Tecuaque, ubicada dentro de su territorio. La segunda, es la política de recuperación y remozamiento del Centro Histórico de Zacatelco, a fin de explotar su potencial turístico, que si bien no pudo concretarse sino parcialmente, pone las bases de desarrollos futuros de su potencial turístico. Finalmente la tercera, son las actividades del Centro Cultural “Domingo Arenas” en el municipio de Zacatelco, que avanza y tiene proyectos, a pesar de todos los problemas y limitantes en su funcionamiento.

Además de estas acciones, y de las celebraciones que marca el calendario cívico, en los municipios estudiados hay apoyo de los gobiernos locales a todo un conjunto de celebraciones cívico-religiosas, que van desde fiestas patronales, hasta el carnaval, pero que no pueden interpretarse como una política de preservación cultural.

Una de las actividades que menos realizan los gobiernos locales analizados es la Promoción del Desarrollo Económico, una de las razones puede ser que la Ley Municipal que crea la Comisión de Fomento Económico dentro del cabildo (Art. 47 frac. VII) se promulga en diciembre 2001. Por lo que antes de esa fecha, en realidad hay pocas iniciativas. De hecho el único ayuntamiento que cuenta con una oficina especial para fines semejantes es Capulalpan con su Coordinación de Desarrollo Industrial, misma que mantiene un censo de las empresas instaladas en el Parque Industrial de Capulalpan, además de promoverlo ante posibles inversionistas nacionales y extranjeros. Para lo cual el municipio cuenta en su territorio con una gran empresa, Cebadas y Maltas S.A. de C.V. que condiciona la economía regional y sirve de polo de atracción para otras empresas.

Otro caso interesante de promoción económica municipal, aunque este inconcluso, fue el rescate del Centro Histórico de Zacatelco a fin de promover actividades turísticas. El proyecto se cumple de manera parcial, ya que solamente se limpia de ambulante y se remozan la plaza central, además de que se lleva a cabo un reordenamiento de la vialidad, quedando pendiente la restauración de los edificios públicos, principalmente la iglesia, el atrio, la normatividad sobre paisaje urbano y el reordenamiento del área del mercado municipal. En el caso del municipio de

Panotla, no hay una estrategia definida tendiente a posicionar económicamente al municipio, ni siquiera dentro de la Zona Metropolitana de Tlaxcala de la cual forma parte. La visión que tiene el gobierno municipal de las actividades económicas de la población es artesanal, de modo que lo que propone se basa en el fomento de estas actividades. Por el contrario, lo sucedido en el municipio de Atltzayanca pertenece al conjunto de prácticas que deben terminarse con la alternancia, un presidente municipal que hace uso de sus relaciones personales para traer empresas que beneficiarán a la población pobre del municipio, dice, pero que al haber discrepancias con una parte decide, de manera personal no institucional, cancelar los proyectos, porque “la gente le falló”, “le echaron mentiras”.

Por otro lado, hay dos características que tiene la promoción económica en los municipios estudiados, la primera se relaciona con una visión artesanal de la actividad económica de sus sociedades, no tomando en cuenta que estas son, salvo Altzayanca, áreas urbanas con otro tipo de base económica y potencialidades. La segunda es la dependencia de estos programas de promoción, de las artesanías así como otros, que se condicionan a la llegada de fondos federales y estatales, que por su puesto tardan y en algunos casos nunca llegan. La promoción del empleo en los municipios se realizó de dos formas, a través del programa de Empleo Temporal de la Sedesol y de las acciones llevadas a cabo por el SEPUEDE, que en Calpulalpan tiene una oficina de representación y se proyecta poner otra en Zacatelco.

Las acciones que los municipios consideran que corresponden a una política social invariablemente se agrupan en el rubro de desarrollo social y son llevadas a cabo por los DIF municipales. En algunos hay una clara referencia a sus acciones como programas de asistencia social a la población más vulnerable y/o marginada, niños, ancianos, jóvenes, mujeres en periodo de lactancia, discapacitados, etc.

El espectro de las actividades consideradas como desarrollo social es muy amplio, pues va desde la entrega de despensas escolares; raciones alimenticias en comedores escolares, con la construcción de estos donde no existen; la entrega de paquetes “productivos” consistentes en una dotación de pollos, conejos o árboles frutales; entrega de paquetes con material de construcción en programas de vivienda progresiva; dotación de ganado (borregos) a productores; los apoyos en el llenado de formas para acceder al padrón de beneficiarios de programas específicos, como SEFOA o INAPAM; talleres de manualidades, platicas de autoestima, tabaquismo, métodos anticonceptivos, crédito a la palabra, empleo temporal, oportunidades, entre otros. Pero lo que tienen todos estos programas en común, es que para su realización requirieron de la contribución, apoyo, dotación y/o gestión de algún agente externo a los gobiernos municipales, siendo estos

alguna dependencia federal, como Sedesol, Sagarpa, DIF-Nacional o del gobierno estatal y sus dependencias, SEPUEDE, SECODUVI o DIF-Estatal.

Otro tipo de acciones que también están consideradas dentro de esta rubro son los apoyos con dinero y en especie para la realización de festividades de cualquier tipo, incluidas las religiosas; los apoyos otorgados en dinero y especie a personas que lo solicitan para fines diversos, compra de medicamentos, pago de consultas médicas, compra de aparatos ortopédicos, gastos de transporte, gastos funerarios, proyectos productivos, etc. Estos apoyos fueron realizados con recursos propios de los ayuntamientos, desde la oficina del presidente municipal y con un alto grado de discrecionalidad. Una cualidad de estos gastos es que buena parte ellos no pudieron ser cuantificados y en por lo menos un ayuntamiento (Calpulalpan) le ha sido rechazada sistemáticamente la cuenta pública por problemas de comprobación.

En este sentido podemos decir que las acciones de desarrollo social llevadas a cabo por los municipios analizados tienen aún un carácter no sólo asistencialista, sino francamente paternalista, que busca dar remedio a problemas puntuales de muy corto plazo, con recursos muy limitados. Por otro lado hay un vaciamiento de la institución de gobierno municipal que se hace solo receptora de programas de más largo alcance federales y estatales que tienen su propio padrón, sus reglas de operación y sus recursos, si bien se distribuyen desde él, de modo que parece que es el gobierno local el que los otorga, pero poco o nada puede influir en su diseño, lógica de funcionamiento o alcances.

En este trabajo hemos analizado la forma en que los gobiernos municipales, que entran en una situación de alternancia por vez primera, se acomodan, se transforman a fin de estar a la altura de las expectativas de una población que opta, por vez primera, por una oferta política, y personal político, diferente al anterior que encabece las tareas de gobierno. Para ello hemos optado por analizar la forma en que construyen su política social, no tanto como el conocido combate a la pobreza, sino como un conjunto más integral de acciones (socioeconómicas) que al mismo tiempo se relacionan con las tareas que son facultades y atribuciones de los gobiernos locales.

En primera instancia los resultados obtenidos parecerían ofrecer un oscuro panorama sobre el desempeño de los gobiernos locales estudiados en política social, sin embargo hay que tomar en cuenta que, por lo menos en dos de ellos (Panotla y Zacatelco) efectivamente son el primer gobierno de alternancia de su historia y que los tres (Calpulalpan, Panotla y Zacatelco) son producto de escisiones del partido dominante (PRI), y por lo tanto su personal político se formó allí, que los sometió a presiones, donde el caso más significativo (Panotla) el gobierno de alternancia

fue destituido, y restituido a un mes de finalizar su periodo constitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En términos de su actividad de gobierno efectivamente se están transformando, pues crean las prácticas y las instancias que consideran necesarias para llevar a cabo sus finalidades, ya sean estas de interlocución con una parte de la sociedad (por ejemplo la Agenda del Ciudadano Presidente en Calpulalpan), con sus autoridades auxiliares (Coordinación de Presidencias de Comunidad en Calpulalpan) o con otros sectores que actúan en la sociedad local (Dirección de Gobierno en Zacatelco). Pero, también hay que señalar que hay deficiencias en la acción de gobierno tanto si estos se encuentran en situación o no de alternancia, la mayor parte de los municipios analizados las instancias y personal técnico son precarios, de modo que la primera preocupación no es que eleven, sino que evalúen la calidad, pertinencia y oportunidad con que se ofrecen los servicios públicos.

La transparencia dentro de los ayuntamientos es también un tema pendiente, en este caso no sólo de las acciones y los resultados de la gestión gubernamental, sino información del propio ayuntamiento, estructura, manual de organización, organigrama, actas de cabildo, etc., misma que es considerada por muchos funcionarios como privada, confidencial. Hay que abrir las administraciones municipales al escrutinio público, como una forma de refrendar su compromiso con la propia ciudadanía y con la democracia que los llevó al gobierno.

Por lo que respecta a la construcción de la política social en gobiernos locales, la metodología utilizada nos muestra que si bien aún falta recorrer buena parte del camino, integrar las acciones para que den respuesta a requerimientos y demandas de la población más allá de las atribuciones que señala el marco normativo, como servicios públicos o participación ciudadana, hasta llegar a la promoción económica, el cuidado del medioambiente o la conservación del patrimonio histórico es un proceso complejo no sólo deseable, sino posible que los municipios del estado han comenzado a construir en beneficio de su población. Para lo cual haría falta reforzar a los gobiernos locales mediante cambios en la ley que den claridad y certidumbre en el manejo de la información pública generada por estos, claridad en atribuciones y responsabilidad de los miembros del cabildo y funcionarios de la administración pública municipal, transformar la organización de las administraciones públicas locales para que dejen de ser sólo receptoras de programas federales y estatales, políticas afirmativas hacia la profesionalización del servicio público, incentivar el uso de nuevas tecnologías en la prestación de los servicios públicos, entre otras.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F. (1992); *El Estado y las Políticas Públicas*, Miguel Ángel Porrúa Ediciones, México.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1997); "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes" en Hernández Chávez; Alicia (coord.) *¿Hacia un nuevo federalismo?*, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, México.
- Anaya Cadena, Vicente (1995); *Diccionario Política, Gobierno y Administración Pública Municipal*. Gobierno del Estado de Tlaxcala-CNCP y AP A.C., México 1995.
- Aragón Salcido, María Inés (1995); *El municipio en México ¿Bases normativas o Reglamentos Autónomos*. Secretaría de Gobernación-CEDEMUN, México.
- Arellano Cadena, Rogelio (1996); "Necesidades de cambio en las relaciones hacendarias intergubernamentales en México" en Rogelio Arellano Cadena (comp.), *México hacia un Nuevo Federalismo Fiscal*. El Trimestre Económico núm. 83, Gobierno del Estado de Puebla-Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- Arzaluz Solano, Socorro (2000); "Participación Ciudadana en el gobierno local mexicano algunas reflexiones teóricas sobre el concepto" en Ziccardi, Alicia y Bazdresch, Miguel (coord.) *Congreso Gobiernos Locales. El futuro político de México*, ITESO-IGLOM.
- Astudillo Moya, Marcela (1999); *El Federalismo y la coordinación impositiva en México*. Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, Miguel Ángel Porrúa, Editor, México.
- Astudillo Moya, Marcela (2002); *Federalismo fiscal: El caso del estado de Guerrero*. Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, Miguel Ángel Porrúa, Editor, México.
- Ayuntamiento de Calpulalpan, Tlaxcala (2002); *Plan de Desarrollo Municipal para el periodo 2002-2005*. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, No. 2 Extraordinario, 14 de mayo del 2002.
- Ayuntamiento de Panotla, Tlaxcala (2002); *Plan de Desarrollo Municipal 2002-2005*. mimeo.
- Ayuntamiento de Zacatelco, Tlaxcala (2002); *Plan de Desarrollo Municipal. Santa Inés Zacatelco*. mimeo.
- Bartra, Armando (1985); *Los herederos de Zapata. Movimientos Campesinos Posrevolucionarios en México*. Ed. Era, México
- Bassols, Mario (coord.) (1997); *Campo y Ciudad en Transición*. UAM-Iztapalapa, México.
- Bazdresch Prada, Miguel (Coord.) (2000); *Gobiernos Locales: El Futuro Político de México*. ITESO-IGLOM, México.
- Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro; y Woldenberg, José (2000); *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. Ediciones Cal y Arena, México, 2000.
- Bodemer, Klaus; Coraggio, José Luis; Ziccardi, Alicia (1999); *Las políticas sociales urbanas a inicios del nuevo siglo*. Montevideo, abril 1999, mimeo.

- Bodenheimer, Edgar (1993); *Teoría del derecho*. Fondo de Cultura Económica, México
- Boltvinik, Julio (1995); "La pobreza en México" en Revista de Salud Pública de México, vol. 37, núm. 4, julio-agosto de 1995. Citado en (Carrasco: 2000).
- Borja, Jordi y Castells, Manuel (1997); *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Editorial Taurus, Madrid, España, 1997.
- Brugé, Quim y Goma, Ricard (1998); "Las políticas públicas locales: agendas complejas, roles estratégicos y estilo relacional" en Brugé, Quim y Goma, Ricard (coord.); *Gobiernos locales y políticas públicas*. Ariel, Barcelona, España, 1998.
- Cabrero Mendoza, Enrique (1996); *Los Dilemas de la Modernización Municipal*. Miguel Ángel Porrúa, Editor-CIDE, México.
- Cabrero Mendoza, Enrique (1998b); "Perspectivas innovadoras en el ámbito municipal. Condiciones, alcances y límites de procesos en curso" en Carlos Garrocho y Jaime Sobrino; *Desarrollo Municipal. Retos y Posibilidades*. El Colegio Mexiquense, 1998 México.
- Cabrero Mendoza, Enrique (coord.) (1998); *Las Políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*. Miguel Ángel Porrúa, Editor-CIDE, México, 1999.
- Cabrero Mendoza, Enrique (1999); *Los Dilemas de la Modernización Municipal. Estudios sobre la gestión hacendaría en municipios Urbanos de México*. Miguel Ángel Porrúa, Editor-CIDE, México.
- Caracciolo, Basco; Mercedes y Foti Laxalde, Ma. del Pilar (2003); *Economía Solidaria y Capital Social. Contribuciones al Desarrollo Local*. Paidós. Argentina.
- Carmagnani, Marcello (1996); "El Federalismo liberal mexicano" en Carmagnani, Marcelo; *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, México 1996.
- Carrasco, Rosalba (2000); "Políticas para enfrentar la pobreza" en Villarreal González, Diana R. (comp.); *La política económica y social de México en la globalización*. UAM-Xochililco-Miguel Angel Porrúa, México, 2000.
- Carrillo Florez, Fernando (2001); "Déficit de la democratización en América Latina" en *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Cibe*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. 2001.
- CEDEMUN; Sistema Nacional de Información Municipal, varios años. CEDEMUN, México.
- Centro Estatal de Estudios Municipales; "Ley Municipal del Estado de Tlaxcala" Tlaxcala, 2001.
- CESEM (2000); *Buenas Prácticas Municipales*, CESEM-ICMA-USAID, México, 2000.
- CIDE (2001); *Premio Gobierno y Gestión Local 2001. Un impulso a lo mejor del municipio. Prácticas municipales exitosas*. CIDE-Fundación Ford, México, 2001.
- CIDE (2002); *Premio Gobierno y Gestión Local 2002. Gobiernos Locales trabajando. Un recorrido a través de programas municipales que funcionan*. CIDE, Fundación Ford, INDEFAM, Cámara de Diputados, México, 2002.

- Comisión de Fortalecimiento del Federalismo de la Cámara de Diputados, (2001); *Construyendo el Nuevo Federalismo*. Cámara de Diputados del H Congreso de la Unión, LVIII Legislatura, México 2001.
- Contreras Suárez, Enrique (2000); "Una visión crítica de los programas actuales de combate a la pobreza" en Cordera, Rolando y Ziccardi, Alicia (coord.); *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*. Miguel Ángel Porrúa-Coordinación de Humanidades-facultad de Economía-IIS-UNAM, México, 2000.
- Cordera Campos, Rolando (2000); "Globalización y política social: equidad e inequidad en los cambios del mundo" en Cordera, Rolando y Ziccardi, Alicia (coord.); *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*. Miguel Ángel Porrúa-Coordinación de Humanidades-facultad de Economía-IIS-UNAM, México, 2000.
- CEDEMUN (1994); *Bases Jurídicas del Municipio Mexicano*. CEDEMUN, México.
- CESEM (1999); Modulo I. Introducción al Municipio. Escuela Nacional de Promotores Municipalistas 2000. Mimeo. México.
- CNCP y AP (1996); *Política pública y Gobierno Local*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.
- Comisión de Fortalecimiento Municipal (1999); *Artículo 115 Constitucional: Historia y Reformas de 1999*. Cámara de Diputados LVII Legislatura, México 1999.
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (1994); *El Programa Nacional de Solidaridad*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Crespo, José Antonio (2000); "Naturaleza y singularidades de la transición mexicana" en Elizondo, Carlos y Maira, Luis; *Chile-México. Dos transiciones frente a frente*. CIDE-Grijalbo-Prochile, México.
- Díaz Cayeros, Alberto (2000); "Viabilidad política de la focalización de las políticas sociales: una perspectiva comparada" en Cordera, Rolando y Ziccardi, Alicia (coord.); *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*. Miguel Ángel Porrúa Editor-ISS-Coordinación de Humanidades-Facultad de Economía, UNAM, México.
- Díaz Pérez, Fernando (2006); Federalismo y municipio. Aportes a un debate. En De la Rosa Pérez, Alfredo (coord.); *Una visión global del México actual*. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México.
- Duhau, Emilio (2000); "Gobernabilidad democrática a nivel local. Problemas de la democracia participativa como alternativa al clientelismo y corporativismo" en Ziccardi, Alicia y Bazdresch, Miguel (coord.) Congreso Gobiernos Locales. El futuro político de México, ITESO-IGLOM.
- Elizondo, Carlos y Heredia, Blanca (2000); "La política y la reforma económica: México, 1985-2000" en Elizondo, Carlos y Maira, Luis; *Chile-México. Dos transiciones frente a frente*. Ed. CIDE-Grijalbo-Prochile, México.
- Flores Olea, Víctor (1996); "De la crisis a la democracia" en Rodríguez Araujo, Octavio; *Transición a la democracia. Diferentes perspectivas*. La Jornada ediciones-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM.

- FMCU-CESEM-HIC-PGC-ALC-IPES-FPH-FES (2001); *KIT Ciudades y medio ambiente. Guía práctica de protección ambiental para los municipios de América Latina*. FMCU-CESEM-HIC-PGC-ALC-IPES-FPH-FES. México.
- Fuentes, Mario Luis y Lumbreras Castro, Jorge A. (1995); *La Reforma del Estado mexicano en los nuevos escenarios internacionales*. Ed. Diana, México, 1995.
- Fuentes, Mario Luis (1999); *La Asistencia social en México. Historia y perspectivas*. Ed. Paideia, México, 1999.
- Garavito Elias, Rosa Albina; "Crisis de fin de régimen y transición en México" en Rodríguez Araujo, Octavio; *Transición a la democracia. Diferentes perspectivas*. La Jornada ediciones-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM.
- García del Castillo, Rodolfo (1996); "Los gobiernos locales en México ante el Nuevo Federalismo" en la Revista Política y Cultura, otoño 96, núm. 7, Políticas Públicas y Sociedad, UAM-Xochimilco, México, 1996.
- García del Castillo, Rodolfo (1999); *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*. CIDE-Miguel Ángel Porrúa. México, 1999.
- Garza, Gustavo (1985); *El proceso de industrialización de la ciudad de México*. El Colegio de México, México.
- Garza, Gustavo (1996); *Cincuenta Años de Investigación Urbana y Regional en México*; El Colegio de México, México.
- Garrido, Luis Javier (1995); *El partido de la revolución institucionalizada*. Siglo XXI editores, México.
- Garrocho, Carlos y Sobrino, Jaime (1996); *Sistemas metropolitanos*. El Colegio Mexiquense, México.
- Garrocho, Carlos y Sobrino, Jaime (1997); *Desarrollo Municipal. Retos y Posibilidades*. El Colegio Mexiquense, México.
- Gobierno del Estado de Tlaxcala (1999); *Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005*, México, 1999.
- Godínez, Víctor M. (2000); "Economía política de las crisis recurrentes" en Elizondo, Carlos y Maira, Luis; *Chile-México. Dos transiciones frente a frente*. CIDE-Grijalbo-Prochile, México.
- Gómez Tagle, Silvia (2000); "De política, geografía y elecciones" en Silvia Gómez Tagle y María Eugenia Valdez (coord.); *La geografía del poder y las elecciones en México*, IFE-Plaza y Valdez, México 2000.
- González Casanova, Pablo (1990); *La democracia en México*. Ediciones Era, México, 1990.
- González Casanova, Pablo y Cadena Roa, Jorge (1994); *La República mexicana. Modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas*. Tres tomos, La Jornada Ediciones-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades/UNAM. México.
- Gordon R., Sara (1997); "Pobreza y patrones de exclusión en México" en Menjivar Larín y Kruijt (eds.); *Pobreza, exclusión y política social*. UNESCO-Flacso (Costa Rica) Universidad de Utrech. Costa Rica 1997.

- Gordon R., Sara (2000a); "Política Social" en *Léxico de la política*. FLACSO, SEP-CONACYT, HEINRICH BÖLL STIFUNG, FCE. México, 2000.
- Gordon R., Sara (2000b); "Nuevas desigualdades y política social" en Cordera, Rolando y Ziccardi, Alicia (coord.); *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*. Miguel Ángel Porrúa-Coordinación de Humanidades-facultad de Economía-IIS-UNAM, México, 2000.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo (2000); "Algunas lecciones de la descentralización del gasto social" en Cordera, Rolando y Ziccardi, Alicia (coord.); *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*. Miguel Ángel Porrúa Editor-ISS-Coordinación de Humanidades-Facultad de Economía, UNAM, México, 2000.
- Guillén López, Tonatiuh (1996); "El marco legal del municipio en México: hacia una evaluación del Artículo 115 constitucional", en *El Municipio en México*. Archivo General de la Nación-CEDEMUN-Secretaría de Gobernación. México 1996.
- Guillén López, Tonatiuh (1997); *Gobiernos Municipales en México: Entre la modernización y la tradición política*. Miguel Ángel Porrúa-Colegio de la Frontera Norte. México 1997.
- Guillén López, Tonatiuh (2000); "La política social y los municipios: Una lectura fronteriza del norte de México" en Cordera, Rolando y Ziccardi, Alicia (coord.); *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*. Miguel Ángel Porrúa Editor-ISS-Coordinación de Humanidades-Facultad de Economía, UNAM, México, 2000.
- Guillén López, Tonatiuh (2001); "Gobiernos municipales, federalismo y reforma política" en CESEM; *Introducción al Municipio*. Escuela Nacional de Promotores Municipalistas. Mimeo. México.
- Guillén Romo, Hector (1992); "El dogma de las finanzas sanas en México" en Revista Investigación Económica, abril-junio 1992, núm. 200 vol. LI, UNAM, México.
- Hernández Laos, Enrique (1985); *La Productividad y el Desarrollo Industrial en México*, FCE, México.
- Hernández Chávez, Alicia (1996); "Federalismo y Gobernabilidad en México" en Carmagnani, Marcelo; *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, México 1996.
- Hernández Chávez, Alicia (1997); "Tensiones internas del federalismo mexicano" en Hernández Chávez; Alicia (coord.) *¿Hacia un nuevo federalismo?*, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, México.
- Hernández Roldán, Vicente (2002); *Primer Informe de Gobierno Municipal 2002*. mimeo.
- Hernández Roldán, Vicente (2003); *Segundo Informe de Gobierno Municipal 2003*. mimeo.
- Ibarra, Jorge; Sandoval, Alfredo y Sotres, Lidia (1999); "Participaciones Federales y Dependencia de los Gobiernos Municipales en México 1975-1995". Documentos de Trabajo, Departamento de Economía, ITESM-Monterrey.
- Idear (1999); Boletín Especial 1. "Principios de análisis financiero municipal o ¿dónde quedo la bolita?" Impulsora de Alternativas Regionales, S.C. 1999, mimeo.

- Instituto de Desarrollo Municipal (2000); *A, B, C del Gobierno Municipal*. Cámara de Diputados-Partido de la Revolución Democrática, México.
- Instituto Electoral de Tlaxcala (2002); *Informe sobre el proceso electoral para la elección de Presidentes Municipales y Presidentes de Comunidad del 11 de noviembre de 2001*. www.ietlax.gob.mx 10 de octubre de 2003.
- INEGI, *Anuario Estadístico del estado de Tlaxcala 2002*, INEGI-Gobierno del Estado de Tlaxcala, México 2002.
- INEGI; Censos Económicos Industria Manufacturera Tlaxcala Resultados Oportunos, México 2002.
- Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (1994); *Geografía de Tlaxcala*. INEA-SEP. México
- Jarquín, Edmundo y Carrillo Florez, Fernando (2001); “La importancia del renacer democrático para el desarrollo” en *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. 2001.
- Klinsberg, Bernard (1994); “El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio. Una agenda estratégica para la discusión” en *El rediseño del Estado*. Fondo de Cultura Económica-INAP, México, 1994.
- Lalander, Richard (2000); “Descentralización” en *Léxico de la política*. FLACSO, SEP-CONACYT, HEINRICH BÖLL STIFUNG, FCE. México, 2000.
- Laurell, Assa, Cristina (1996); “Políticas alternativas de seguridad social” en *Políticas Públicas alternativas en México*. La Jornada-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México, 1996.
- Leff, Enrique (1994); “Sociología y ambiente: Formación socioeconómica, racionalidad ambiental y transformaciones del conocimiento” en Leff, Enrique (comp.); *Ciencias Sociales y formación ambiental*. Ed. Gedisa-CIIH-UNAM.
- Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Tlaxcala (1999), Gobierno del Estado de Tlaxcala, mimeo.
- Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Tlaxcala (1983), Gobierno del Estado de Tlaxcala, mimeo..
- Lima Gutiérrez, José Alfonso (2002); “Descentralización para el fortalecimiento municipal. El caso de Apizaco 1995-2000” Tesis de Maestría. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Desarrollo Regional, Universidad Autónoma de Tlaxcala.
- Macip Bazán, Ricardo (2003); *Autonomía y descentralización de los servicios públicos. Los juegos del desarrollo en Tlaxcala en la remunicipalización de 1995*. Universidad Autónoma de Tlaxcala-Sistema de Investigación Ignacio Zaragoza, México.
- Massé Narvaez, Carlos (1993); *Una proposición metodológica para el estudio y el desarrollo municipal*. El Colegio Mexiquense, México.
- Massé Narvárez, Carlos y Sandoval Forero Eduardo Andrés (Coord.) (1997); *Políticas Públicas y Desarrollo Municipal*, El Colegio Mexiquense, México.

- Martínez Assad, Carlos (1985); *Municipios en conflicto*. GV Editores-ISS, UNAM, México.
- Martínez Assad, Carlos y Ziccardi, Alicia; (2000); *Política y Gestión Municipal en México*. Cuadernos de Investigación Social 18, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, México, 1988.
- Martínez Assad, Carlos y Ziccardi, Alicia; (2000); “Límites y posibilidades para la descentralización de las políticas sociales” en Cordera, Rolando y Ziccardi, Alicia (coord.); *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*. Miguel Ángel Porrúa Editor-ISS-Coordinación de Humanidades-Facultad de Economía, UNAM, México, 2000.
- Martínez Hernández, José Emilio Salvador (2002); *Primer Informe de Gobierno Municipal*. Mimeo.
- Martínez Hernández, José Emilio Salvador (2003); *Segundo Informe de Gobierno Municipal*. Mimeo.
- Martínez Hernández, José Emilio Salvador (2004); *Tercer Informe de Gobierno Municipal*. Mimeo.
- Martínez Luna, Gustavo Alonso (1996); Tlaxcala: Conflictos Municipales 1968-1987. Apuntas para su estudio. Reporte de Investigación. Depto. de Sociología y Trabajo Social. Universidad Autónoma de Tlaxcala.
- Martínez Rodríguez, Antonia (2000); “Transición Política” en *Léxico de la política*. FLACSO, SEP-CONACYT, HEINRICH BÖLL STIFUNG, FCE. México, 2000.
- Martínez Uriarte, Jacqueline (2000); “Descentralización de la política social: ¿en qué nivel de gobierno” en Cordera, Rolando y Ziccardi, Alicia (coord.); *Las políticas sociales de México. Descentralización, diseño y gestión*. Miguel Ángel Porrúa-Coordinación de Humanidades-facultad de Economía-IIS-UNAM, México, 2000.
- Mejía Lara, José (1994); *Problemática y Desarrollo Municipal*. UIA-Plaza y Valdez Editores, México.
- Moreno Espinoza, Roberto (2003); *La administración pública en los procesos de integración económica y política en los albores del tercer milenio: un estudio del proceso formativo de la administración estatal, situación actual y perspectivas en el contexto de la globalización*. Tesis de Doctorado, UNAM, 2003.
- Ochoa Campos, Moisés (1968); *La Reforma Municipal*, Porrúa, México, 1968. Citado en Ziccardi: 2000a.
- O’Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe (1994); *Transiciones desde un Gobierno Autoritario. Tomo 4 Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Editorial Paidós, España, 1994.
- Offe, Calus (1990); “La política social y la Teoría del Estado” en *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Alianza Editorial-CONACULTA, México, 1990.
- Olmedo Carranza, Raúl (1996); “Teoría y práctica de la descentralización y el federalismo” en Cázares, Romero (et.al.) *El municipio en México*. Archivo General de la Nación-Centro Nacional de Desarrollo Municipal-Secretaría de Gobernación, México, 1996.

- Olmedo Carranza, Raúl (1999); *El poder comunitario en Tlaxcala. Las presidencias municipales auxiliares*. Editorial Comuna, México.
- Olmedo Carranza, Raúl (2001); *El cuarto orden de Estado y de gobierno la comunidad*. Mimeo, México, 2001.
- Ortiz Mena, Antonio (2000); *El desarrollo estabilizador: Reflexiones sobre una época*. Fondo de Cultura Económica-Colegio de México, México
- Pacheco Méndez, Guadalupe (1997); "Un calidoscopio electoral: ciudades y elecciones en México, 1988-1994" en *Estudios Sociológicos*, núm. 44, mayo-agosto de 1997.
- Palacios Montales, Maurilio (2002); *Primer Informe de Gobierno Municipal 2002-2005*. mimeo.
- Palacios Montales, Maurilio (2004); *Segundo Informe de Gobierno Municipal 2002-2005*. mimeo.
- Pérez Correa, Fernando (2003); *Temas del Federalismo ¿De la centralización a la fragmentación?* UNAM, México.
- Periódico Oficial del Gobierno del Tlaxcala (1999); "Acuerdo que crea la Coordinación Sistema Estatal de Promoción del Empleo y Desarrollo Comunitario del Gobierno del Estado". 12 de octubre de 1999.
- Periódico Oficial del Gobierno del Tlaxcala (2002); "Bando de Policia y Buen Gobierno formulado y expedido por el honorable Ayuntamiento del municipio de Calpulalpan, Tlaxcala". 7 de mayo de 2002.
- Periódico Oficial del Gobierno del Tlaxcala (2002b); "Bando de Policia y Buen Gobierno formulado y expedido por el honorable Ayuntamiento del municipio de Panotla, Tlaxcala". 21 de mayo de 2002.
- Periódico Oficial del Gobierno del Tlaxcala (2002c); "Bando de Policia y Buen Gobierno formulado y expedido por el honorable Ayuntamiento del municipio de Zacatelco, Tlaxcala". 10 de septiembre de 2002.
- Periódico Oficial del Gobierno del Tlaxcala (2003); "Bando de Policia y Buen Gobierno formulado y expedido por el honorable Ayuntamiento del municipio de Atltzayanca, Tlaxcala". 21 de agosto de 2003.
- Pírez, Pedro (1998); "Municipios y servicios públicos en un contexto de descentralización y privatizaciones" en Garrocho, Carlos y Sobrino, Jaime; *Desarrollo Municipal. Retos y Posibilidades*. El Colegio Mexiquense, México, 1998.
- Poder Ejecutivo Federal (1995); *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México, 1995.
- Poder Ejecutivo Federal (1997); *Programa de educación, salud y alimentación (Progres)*. México, 1997.
- Poder Ejecutivo Federal (2001a); *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México, 2001.
- Poder Ejecutivo Federal (2001b); *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006*. México, 2001.

- Raich Portman, Uri (2002) “Comentarios sobre la ponencia ‘Municipio y reforma del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria’” en Raúl Solís y Miguel Bazdersch (coord.); *Gobiernos Locales: Democracia y Reforma del Estado. Memoria del Segundo Congreso del Iglom.* IGLOM, México, 2002.
- Ramírez Kuri; Patricia (2000); “Gobierno Local” en *Léxico de la política.* FLACSO, SEP-CONACYT, HEINRICH BÖLL STIFUNG, FCE. México, 2000.
- Ramírez Rancaño, Mario (1992); *Tlaxcala, sociedad, economía política y cultura.* Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades/UNAM. México, 1992.
- Ramírez Rancaño, Mario (1994); “Tlaxcala” en González Casanova, Pablo y Cadena Roa, Jorge (1994); *La República mexicana. Modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas.* Tres tomos, La Jornada Ediciones-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades/UNAM. México.
- Ramírez Sáinz, Juan Manuel (1998); *¿Cómo gobiernan Guadalajara? Demandas ciudadanas y respuestas de los Ayuntamientos,* Miguel Ángel Porrúa- Universidad de Guadalajara -IIS-UNAM, México, 1998.
- Rendón Garcini, Ricardo (1996); *Breve Historia del estado de Tlaxcala.* CD-ROOM, ILCE-FCE, México.
- Revista Ciudades, varios números
- Revista Artículo 115, Números 41, 42 y 44, Centro de servicios Municipales “Heriberto Jara”, México 2002 y 2003.
- Reynoso, Víctor Manuel (1997); Hipótesis sobre la geografía electoral de Tlaxcala 1998-1994” en revista *Regiones y Desarrollo* julio-diciembre 1997, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Desarrollo Regional, Universidad Autónoma de Tlaxcala.
- Rincón Gallardo; Gilberto (1999); “Prologo” a Fuentes, Mario Luis; *La Asistencia social en México. Historia y perspectivas.* Ed. Paideia, México, 1999.
- Rionda, Luis Miguel (2000); “Guanajuato: participación y competencia en la geografía de la marginación” en Silvia Gómez Tagle y María Eugenia Valdez (coord.); *La geografía del poder y las elecciones en México,* IFE-Plaza y Valdez, México 2000.
- Rivera Ríos, Miguel Ángel (1992); “El desenvolvimiento de la reestructuración capitalista en México, 1983-1989”, en *Revista Investigación Económica,* vol. LI, núm. 200, abril-junio de 1992, UNAM, México.
- Rodríguez, Victoria E. (1999); *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo.* Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- Rowland, Allison M. (2000); *Los municipios y la coordinación intergubernamental.* Agenda de la Reforma Municipal, CESEM, IIS-UNAM, Centro de Estudios para la Reforma del Estado y CIDE. México, 2000.
- Sánchez Anaya, Alfonso Abraham (2000); *Primer Informe de Gobierno.* Talleres Gráficos del Estado, Tlaxcala, México, 2000.
- Sánchez Anaya, Alfonso Abraham (2001); *Segundo Informe de Gobierno.* Talleres Gráficos del Estado, Tlaxcala, México, 2001.

- Sánchez Anaya, Alfonso Abraham (2002); Tercer Informe de Gobierno. Talleres Gráficos del Estado, Tlaxcala, México, 2002.
- Sánchez Anaya, Alfonso Abraham (2003); Cuarto Informe de Gobierno. Talleres Gráficos del Estado, Tlaxcala, México, 2003.
- Sánchez González, José Juan (2002); *Gestión Pública y Governance*, IAPEM, México, 2002.
- Santana Loza, Salvador (1999); “Los servicios públicos como generadores de recursos municipales” en Revista Indetec núm. 115, marzo-abril 1999, México 1999.
- Secretaría de Gobernación (1987); *Los Municipios de Tlaxcala*, Segob-Cedemun-Gobierno del Estado, México 1987.
- Sedas Ortega, Cecilia y Santa Loza, Salvador (1999); *Hacia una Ley de Coordinación Hacendaria del Estado con sus Municipios: Principios Jurídicos*. Indetec, México.
- Sedesol (2002); *Manual ciudadano. Sedesol a los ojos de todos*. Talleres Gráficos de la Nación, México 2002.
- Sedesol (2003); Solicitud 2000002703 al Instituto de Transparencia de la Información, julio 2003.
- Segovia, Rafael (1996); “Reforma Política: el ejecutivo federal, el PRI y las elecciones de 1973” en *Lapidaria Política*, FCE
- Sepuede (2003); *Servicios Integrados*. Presentación. Dirección de Desarrollo Comunitario, Sepuede, Tlaxcala, México 2004, mimeo.
- Sepuede (2004a); *Proyecto “Escuela para Abuelos” Metodología*. Coordinación Estatal de Promoción del Empleo y Desarrollo Comunitario, Tlaxcala, México 2004, mimeo.
- Sepuede (2004b); *Programa 100 Comunidades. Presentación*. Coordinación Estatal de Promoción del Empleo y Desarrollo Comunitario, Tlaxcala, México 2004, mimeo.
- Sepuede (2004c); *Programa 100 Comunidades. Propuesta de operación*. Coordinación Estatal de Promoción del Empleo y Desarrollo Comunitario, Tlaxcala, México 2004, mimeo.
- Sirvent, Carlos y López Montiel, Gustavo (2001); “La teoría del realineamiento electoral: notas para un análisis de las elecciones en México” en Sirvent, Carlos; *Alternancia y distribución del voto en México. Estudio de 7 casos*. UNAM-Gernika, México, 2001.
- Solari Vicente, Andrés y Chauca Malásquez, Pablo (1992); “Ciclo, Gasto Estatal y Privatizaciones” *Investigación Económica* núm. 201, julio-septiembre de 1992, UNAM, México.
- Solís Barrueta, Raúl y Bazdresch Parada, Miguel (2002); *Gobiernos Locales: Democracia y Reforma del Estado*. Memoria del Segundo Congreso, IGLOM, México 2002.
- Solís San Vicente, Silvia (2001); “El desarrollo humano: una nueva perspectiva de política social”, en Arteaga Basurto, Carlos y Solís San Vicente, Silvia (coord.); *La política social en la transición*. ENTS-UNAM-Plaza y Valdéz, México 2001.

- Stine, W. (1994); "Is Local Government Revenue Response to Federal Aid Symmetrical? Evidence from Pennsylvania County Governments in an Era of Retrenchment" National Tax Journal. Citado en (Ibarra, Sandoval y Sotres: 1999).
- Tenti Fanfani, Emilio (1993); "Cuestiones de exclusión social y política" en Minujin, Alberto (ed), Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo. UNICEF/Losada, Buenos Aires, Argentina, 1993. Citado en Bodemer, Coraggio y Ziccardi (1999).
- Tocqueville, Alexis de (1963); *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1963.
- Valdivieso Sandoval, René; (2001); "Federalismo, desarrollo regional y política local. El caso de Tlaxcala" en Revista Desarrollo Regional y Política Ambiental, El colegio de Tlaxcala, México 2001.
- Varios (2000);, Agenda de la Reforma Municipal, CESEM, IIS-UNAM, Centro de Estudios para la Reforma del Estado y CIDE.
- Wright, Deil S. (1997); *Para entender las relaciones intergubernamentales* Fondo de Cultura Económica. México, 1997.
- Xelhuantzi Lòpez, María (2001); "Tlaxcala: configuración de un nuevo orden político" en Srivent, Carlos; *Alternancia y distribución del voto en México. Estudio de 7 casos*. UNAM-Gernika, México, 2001.
- Zarate, Alfonso (2003); *Abstencionismo, crisis de partido y fragilidad democrática*. Reflexiones de Política Democrática, cuaderno uno. Instituto Electoral del Estado de México.
- Ziccardi, Alicia; (1990); "Reflexiones sobre la investigación urbana y el poder local", en Martínez Assad, Carlos (coord.); *Balance y perspectivas de los estudios regionales en México*, Porrúa-UNAM- Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, México, 1990.
- Ziccardi, Alicia; (1995); "Federalismo y democracia para mejorar la calidad de vida de las ciudades", *Universidad de México*, Revista de la UNAM, núm. 534 y 535 México.
- Ziccardi, Alicia (Coord.) (1996a); *La tarea de Gobernar: gobiernos Locales y Demandas Ciudadanas*, Miguel Ángel Porrúa, Editor-IIS-UNAM, México
- Ziccardi, Alicia (1996b); "El papel de los gobiernos municipales en las políticas sociales. El caso de México" en Cázares, Romero (et.al.) *El municipio en México*. Archivo General de la Nación-Centro Nacional de Desarrollo Municipal-Secretaría de Gobernación, México, 1996.
- Ziccardi, Alicia (2000a); *Federalismo*. en *Léxico de la política*. FLACSO, SEP-CONACYT, HEINRICH BÖLL STIFUNG, FCE. México, 2000.
- Ziccardi, Alicia (2000b); "Los actores de la participación ciudadana" en Ziccardi, Alicia y Bazdresch, Miguel (coord.) *Congreso Gobiernos Locales. El futuro político de México*, ITESO-IGLOM.
- Zoraida Vázquez; Josefina (1996); "El federalismo mexicano 1823-1847" en Carmagnani, Marcelo; *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, México 1996.

Entrevistas

- Entrevista con el Diputado Antonio Ubaldo Lander Corona, Presidente de la Comisión de Fortalecimiento Municipal del la LVII Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala.
- Entrevista con el Ing. Juan Hernández Zamora, Secretario del Ayuntamiento de Alzayanca, Tlaxcala.
- Entrevista con el Sr. Salvador Martínez Hernández, Presidente Municipal de Alzayanca (2002-2005), Tlaxcala.
- Entrevista con la Sra. Ricarda García Bonilla, Regidora de Derechos Humanos del Ayuntamiento de Alzayanca, Tlaxcala.
- Entrevista con el Sr. Alfredo Lara Cerón, Regidor de Salud del Ayuntamiento de Alzayanca, Tlaxcala.
- Entrevista con el Lic. Juan Raúl Esquivel Hernández, Secretario del Ayuntamiento de Calpulalpan, Tlaxcala.
- Entrevista con la Sra. Guadalupe Hernández Plomares, Regidora de Hacienda del Ayuntamiento de Calpulalpan, Tlaxcala.
- Entrevista con el Sr. Enrique Cortes Díaz, Regidor de Planeación y Control Presupuestal del Ayuntamiento de Calpulalpan, Tlaxcala.
- Entrevista con el Ing. Bertoldo Sánchez López, Síndico del Ayuntamiento de Panotla, Tlaxcala.
- Entrevista con la Profra. Olga Morales Flores, Secretaria del Ayuntamiento de Panotla, Tlaxcala.
- Entrevista con el Sr. Amado Roldán Trejo, Presidente de Comunidad de San Francisco Temezontla, Panotla, Tlaxcala.
- Entrevista con la Profra. Virginia Gochez Pérez, Secretaria del Ayuntamiento de Zacatelco, Tlaxcala.
- Entrevista con el C.P. Alberto Hernández Moreno, Tesorero del Ayuntamiento de Zacatelco, Tlaxcala.
- Entrevista con el Sr. Sergio García Gutiérrez, Regidor de Hacienda del Ayuntamiento de Zacatelco, Tlaxcala.