

00463

5

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**Tesis que para obtener el grado de Maestría en Administración Pública,
presenta el alumno**

FERNANDO FLORES MACÍAS

La Factibilidad del Desarrollo Municipal:

El Caso de Huamantla

Asesor

DOCTOR RICARDO UVALLE BERRONES

México, D.F.

2000



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.

Dedicatoria a:

mi Madre y a mi Padre

mis Hermanos

Amalia

Luis Fernando

Sandra

Guillermo

Catalina

Reconocimientos

Dr. Ricardo Uvalle Berrones
Amigo y Director de tesis

C.P. Gerardo Rueda Rábago
Amigo y Jefe

Lic. Roberto Salcedo Aquino
Amigo y Líder

Dr. Raúl Olmedo Carranza
Amigo y Maestro

Margarito Palafox (+)
Amigo y Consejero

A los profesores de la maestría:

Dr. Fernando Pérez Correa

Lic. Fernando Solana Morales

Dr. Omar Guerrero

Dr. Adolfo Gilly

Dr. Pedro Zorrilla Martínez (+)

Índice

Prólogo.....	4	
Introducción.....	16	
I. El Municipio en la Época Moderna		
Antecedentes.....	20	
Visión Conceptual.....	21	
Elementos Fundamentales del Municipio.....	2	
1		
El Municipio en el Federalismo Mexicano.....	21	
Territorio.....	22	
Población.....	23	
Relación de vecindad.....	23	
Gobierno	27	
Municipio Libre.....	30	
II. Dinámica Municipal en México. Reformas Constitucionales.....		32
III. El Municipio en Tlaxcala		
Contexto.....	37	
Reformas a la Constitución local.....	55	
Los Agentes Municipales.....	57	
Nuevos Municipios.....	61	
Integración de las Presidencias Municipales Auxiliares.....	63	
El Cuarto Orden de Estado y de Gobierno: La Comunidad.....	81	

IV. Gobierno y Administración Municipal: el caso de Huamantla	85
--	----

V. Evaluación y Tendencias de la Vida Municipal en Huamantla de Acuerdo con el Desarrollo de Tlaxcala

Población.....	90
Educación.....	97
Salud.....	103
Producto Interno Bruto.....	108
Empleo.....	113
Vivienda.....	118
Agricultura, Ganadería y Pesca.....	121
Industria Manufacturera.....	131
Servicios.....	137
Anexo: Finanzas Públicas.....	144
Apéndice.....	148

VI. Globalización, Regionalización, Mundialización

Los Caminos de la Integración Económica.....	158
Retos.....	158
Razones, Inconvenientes y Efectos de la Integración.....	161
Horizonte de la Mundialización.....	163
Integración y Subdesarrollo.....	164
Epílogo	167
Bibliografía.....	172

Prólogo

La figura del Estado sigue siendo la institución propicia para satisfacer las necesidades de la sociedad en un país determinado. Para conservar ese atributo, los actores de dicho Estado deben estar cada día más sensibles, tanto a las circunstancias externas, como a las de carácter nacional, regional o local, para adecuar a ellas su organización, a fin de cumplir con su encomienda principal: garantizar con equidad y justicia la sana convivencia entre los diversos grupos que integran una comunidad.

Sin embargo, en la actualidad, la presencia estatal para solucionar conflictos internos e influir en las decisiones externas, sólo puede ser efectiva en un terreno especializado cada vez más profundo.

El gobierno, como representación material del Estado, ha trascendido al paso del tiempo por ser el administrador de los recursos, el proveedor de servicios que demanda la población y por encausar los problemas de manera institucional, en un marco político de tolerancia y participación, de acuerdo al consenso mayoritario.

Por ello, tomar las decisiones más convenientes para la mayoría, representa un reto constante para cualquier organización de gobierno, ya que aquellas deben cubrir las necesidades globales de la comunidad, tanto en las grandes concentraciones demográficas, como en las pequeñas localidades.

En México, la realidad nos indica que la Administración Pública, (vista como la organización instrumentadora de las acciones del gobierno) vuelca sus acciones sobre los asuntos de carácter nacional, y relega a segundo plano y en ocasiones a un absoluto abandono, a las comunidades donde reside una tercera parte de la población total del país.

La crítica situación del rezago en que se encuentran las zonas rurales mexicanas, se propició a partir de diversos fenómenos, entre los que destacan:

- a) La urbanización selecta y desorganizada del país.
- b) Pequeños asentamientos rurales dispersos, debido a los procesos parciales de reforma agraria y al reparto de tierras en zonas alejadas de servicios básicos.
- c) Autoridades de tipo caciquil que aún existen en gran parte de las localidades rurales.
- d) Desaparición paulatina de los modos de producción tradicionales.

- e) Manipulación de los apoyos gubernamentales al sector agrario, durante la época del gran intervencionismo estatal.
- f) Permanentes tendencias centralistas del gobierno.
- g) Proceso de adaptación al esquema político-económico norteamericano, a partir de la segunda mitad de este siglo, así como la incorporación de doctrinas neoliberales.

Los aspectos anteriores se han visto agudizados en el ámbito local, debido a fenómenos de refracción del proceso centralizador en los planos estatal y municipal, respecto de la prioridad dada a las ciudades importantes, lo cual determina las condiciones de pobreza, marginación y exclusión de las localidades rurales y urbanas periféricas, mismas que no vislumbran alternativas reales para afrontar los retos que implica el desarrollo.

Para tratar de resolver el círculo pernicioso del subdesarrollo en las comunidades rurales, el sector público ha impulsado acciones en búsqueda de la modernización política, social, normativa, económica y administrativa, de manera desarticulada. No obstante, es importante mencionar programas sociales como el Progresá y Solidaridad, así como las experiencias realizadas para la creación de los centros integradores en el estado de Tabasco; las juntas auxiliares en Puebla; y la creación de nuevas instancias de gobierno en Tlaxcala, que más adelante analizaremos.

Corresponde al presente estudio resaltar la experiencia de Tlaxcala, en lo general, y de Huamantla, en particular, como una muestra del esfuerzo para lograr la descentralización política del ayuntamiento hacia las comunidades; y el reconocimiento de autonomía y autogobierno, hacia un cuarto orden de Estado y de gobierno.

Con objeto de definir el contexto en que se gesta el esquema de relaciones intergubernamentales en el estado de Tlaxcala, a continuación se mencionan los aspectos fundamentales sobre los cuales se sustenta su propuesta:

- 1) **El Municipio** se concibe como la reunión de varios individuos o familias ligadas entre sí por el vínculo de hábitos no interrumpidos, propiedades comunes, cargas solidarias y todo aquello que contribuye a formar una sociedad natural.

La esencia del municipio tiene profundos cimientos sociales que evolucionaron con la influencia del poder público. Surgió por la necesidad de agrupar política y socialmente a la población de un territorio, para hacer posible una sana convivencia, garantizar la seguridad de la vida cotidiana y disfrutar ciertos bienes comunes.

El municipio no es una simple circunscripción territorial con un fin político, sino la conformación de una comunidad en la que los fines culturales, religiosos, artísticos, económicos, y sobre todo sociales, deben tener prioridad, es decir, todo aquello que el hombre requiere para procurarse el desarrollo y la búsqueda de los medios para alcanzarlo; es una realidad social surgida espontáneamente, reconocida por el Estado como la forma de gobierno más cercana a la sociedad y como elemento básico en el que se apoyan las organizaciones políticas y sociales.

El municipio, como institución, forma parte medular de la estructura gubernamental al proveer los servicios públicos locales y motivar la armonía social dentro de un régimen de derecho establecido.

Específicamente en materia de gobierno local, la aparición en escena de los municipios mexicanos tiene raíces prehispánicas, españolas y romanas. Y aunque en su historia ha podido superar trastornos, rupturas, reconocimientos y propósitos de revitalización, su gran utilidad hoy por hoy, es el más sólido fundamento de su vigencia.

- 2) **Las Pequeñas Comunidades** constituyen el entramado social, económico, político y territorial de la nación, pues en ellas se gesta y recrea la vida cultural primigenia. La evolución de dichas localidades ha sido asimétrica respecto de los grandes centros de población, siendo ésta la razón que las mantiene en el abandono y propicia un desperdicio humano y político, lo cual se resiente en forma de tragedia y lastre social.

Por desgracia, la estructura y dinámica del gobierno municipal ha reproducido los vicios centralistas en su relación preferente con las cabeceras municipales y las ciudades importantes, por encima de otras localidades menos significativas, dejando a éstas en situación de atraso y olvido crónico. La falta de respuesta oportuna a las demandas comunitarias fuera de los grandes centros urbanos, ha tenido, entre otras consecuencias, la exclusión de una gran parte de los mexicanos de aquello que llamamos "progreso", así como una mayor desintegración entre los diversos sectores, que amenaza fracturar severamente a nuestra la sociedad, dejando secuelas imborrables.

Con el propósito de enfrentar esa problemática y poder vislumbrar un futuro más prometedor, a partir de la década de los ochenta el pueblo y gobierno de Tlaxcala tomaron la iniciativa de proponer un nuevo método para la atención de los reclamos ciudadanos, mediante la formulación de cambios constitucionales, administrativos y presupuestales, para reconocer a los representantes comunitarios como ejecutores

locales de las acciones que corresponden al gobierno. Derivado de ello se trasladó a los municipios el derecho de participar en las decisiones que les atañen, mediante autoridades democráticamente electas, situación que hoy podemos apreciar en los 16 nuevos municipios y las 402 presidencias municipales auxiliares que tenemos en la entidad.

Esta medida tuvo como propósito fundamental crear las condiciones adecuadas para dotar a las comunidades de servicios básicos, mayor bienestar y la oportunidad de que ellos mismos participen con responsabilidad en la toma de decisiones comunitarias para impulsar su desarrollo.

Dada la experiencia acumulada en Tlaxcala, se toma en desafío para otras entidades el potenciar las posibilidades que tienen las demás comunidades para trascender ciertas condiciones de atraso y pobreza, tomando como resorte la organización comunitaria con liderazgo propio.

- 3) **Crisis.** En los últimos tiempos, la humanidad ha vivido transformaciones aceleradas en los ámbitos social, económico, político, tecnológico, etcétera, debido a las cuales, los centros hegemónicos proclaman el fin de las ideologías, de los nacionalismos y hasta de la historia. En México, donde tradicionalmente conviven comunidades pluriculturales al manifestarse las costumbres de diversos grupos sociales, dicha realidad se ha transformado, debido a la imposición de esquemas culturales y económicos ajenos, provocando una polarización social tan severa, que en la actualidad es difícil concebir la idea de un proyecto integral de nación.

En las localidades pequeñas (de mil a tres mil habitantes), donde reside gran parte de la población, se han resentido en mayor medida los efectos negativos del fenómeno económico y tecnológico, ya que en ellas no sólo se estancaron los niveles de bienestar a partir de mediados de los setenta, sino que su crecimiento ha sufrido un deterioro paulatino, al tiempo que el número de personas en situación de pobreza se elevó en forma sustancial.

Nuestro país se encuentra en una crisis de orígenes y resultados contradictorios; por un lado, aun no logra superar problemas elementales de subsistencia en una gran parte de la población; y por el otro, enfrenta dificultades que corresponden a naciones desarrolladas, en un escenario con pocas expectativas para salir adelante.

El modelo económico que el esquema centralista impone, adoptado a partir de los ochenta, privilegia al capital y se muestra insensible ante las necesidades sociales; debido a los desequilibrios provocados y a la falta de oportunidades, es sujeto de revisión y crítica.

- 4) **Redimensionamiento de la Importancia Local.** Ante la falta de proyectos institucionales que permitan enfrentar situaciones adversas, el Estado debe asumir una postura orientada a impulsar el desarrollo comunitario, con autoridades electas por la mayoría, cuyas acciones equilibren el desarrollo con el adecuado manejo y explotación de los recursos naturales y la destrucción del hábitat, induciendo la esperanza progresista de los pueblos.

Sería utópico pensar en la movilización de todo el país hacia una cultura para el desarrollo en el corto plazo, por lo cual es necesario reflexionar sobre situaciones realistas con mayores márgenes de flexibilidad, donde el uso racional de los recursos se desencadene desde la base, las localidades, a fin de lograr un mejor aprovechamiento.

Se propone aplicar nuevas prácticas de organización comunitaria, guiadas por valores humanistas de acuerdo a la decisión de la propia comunidad sirva como ejemplo evidenciar lo acontecido en el Estado de Tlaxcala y sus municipios, donde a partir de la demanda ciudadana y de la reforma constitucional correspondiente, se promovieron nuevas vías de comunicación entre sociedad y Estado.

Bajo la firme guía del Estado reivindicado, deben integrarse planes participativos orientados al desarrollo de las pequeñas y medianas comunidades, que sirvan de pivote, y ancla a la vez, al gran proyecto nacional: un desarrollo basado en las localidades.

- 5) **El Cambio.** El futuro deseado regularmente consiste en pequeñas, pero importantes acciones de cambio. En la aspiración por alcanzar niveles óptimos de desarrollo, resulta inevitable reevaluar la importancia del esfuerzo colectivo, como plataforma para organizar a la sociedad desde la base y dirimir sus diferencias, a partir de los principios de equidad y justicia.

En cuanto a la organización administrativa, el esfuerzo del cambio debe perfilarse hacia un gobierno de calidad, que sea eficaz, eficiente, efectivo y económico; que forme parte de un proceso continuo, en el que convergen el compromiso y responsabilidad de todos los actores sociales. En tal contexto, el deber del

administrador público es promover la participación ciudadana y una mayor disposición de la gente para actuar en su propio beneficio.

Las comunidades de Tlaxcala obtienen día a día logros como la descentralización de la autoridad municipal a la comunidad local en espacios públicos, al conseguir reconocimiento jurídico, la presencia institucionalizada y el presupuesto básico. Debido a las reformas efectuadas en el municipio de Huamantla, la conformación del ayuntamiento pasó de una participación limitada de 7 regidores a una ampliada de 47, al momento de incluirse a los regidores de pueblo. Con la situación actual orientada a lo comunitario, en dicha entidad se percibe un presente y futuro más cierto, para alcanzar un piso básico de servicios y garantizar la participación comunitaria en las decisiones públicas.

- 6) **Reconfiguración del Estado y del Gobierno.** El proceso de reestructuración impuesto en los países atrasados durante los años ochenta y noventa, cuyo propósito fue la implantación de un *nuevo orden mundial*, que en la práctica se asemeja más a una norteamericanización de los mercados en los países "emergentes," ha ocasionado severas crisis en los modelos culturales y en los regímenes políticos, provocando un derrumbe en el concepto clásico de estado-nación.

Como resultado de dicho proceso, las entidades federativas cedieron parte de su soberanía para configurar las políticas económicas, que ahora son dictadas preponderantemente por las empresas transnacionales y los centros de poder mundial.

Desde una perspectiva mundial del intercambio comercial y de integración económica, las fuerzas de ventaja comparativa dadas entre los países, representan el valor esencial en cuanto a la dinámica del mundo moderno. Algunos países, hacia su interior, han gestionado satisfactoriamente sus economías, adaptaron las cambiantes tecnologías y mercados, y aprovecharon el potencial y la inercia para prosperar. Otros se han quedado rezagados, ya sea por que se encuentran atrapados en el círculo vicioso de la pobreza, o porque las guerras, la corrupción o la excesiva intervención estatal han asfixiado a la iniciativa empresarial y arruinado los mejores planes.

Este problema se ha tratado de controlar a través de instituciones que procuren inducir los mecanismos financieros internacionales y coordinar la política macroeconómica entre los países, como son los tratados y acuerdos donde se busca que el comercio internacional no se convierta en un conflicto por las cuotas de mercado, los beneficios y los recursos vitales.

Con objeto de orientar la coyuntura actual hacia un esquema que beneficie al país con una visión de conjunto, se deben realizar esfuerzos para volcar la disposición política hacia el fortalecimiento del carácter promotor y redistributivo del Estado, que ante los resultados negativos alcanzados, produzca los ajustes paralelos expresados en beneficios sociales.

A raíz de los resultados obtenidos durante la época de extrema centralización política y económica, parece condición indispensable para atenuar sus efectos negativos que los gobiernos locales asuman la responsabilidad de ser los principales promotores de las aspiraciones de libertad, creatividad y cultura, al mismo tiempo que incentiven la inversión y expansión de los mercados regionales, vinculando los procesos educativos a las necesidades públicas y privadas.

Las acciones fundamentales del gobierno, sobre todo en su ámbito local, deben orientarse en tres sentidos: el desarrollo de las capacidades de las personas; la construcción de un piso básico de infraestructura; y la creación de oportunidades de empleo e ingreso formal. Todo esto con el objeto de enfrentar los desafíos con liderazgo y capacidad de gestión.

- 7) **Nuevo Arreglo Social.** La posibilidad de concebir una nación más próspera e igualitaria para enfrentar pobreza y marginación, se sustenta en una sociedad que participe en el proceso, con un estado fortalecido cuya principal función sea desactivar los intereses en conflicto. La comunidad debe ser el punto de apoyo de la palanca que movilice al país, mediante canales de participación efectivos. La finalidad es procurar un nuevo pacto para acrecentar el capital social y la igualdad de oportunidades, en el que los recursos públicos se materialicen en inversiones básicas alimentarias, de salud, infraestructura, educativas y culturales.

La vida municipal requiere de contenidos precisos que le permitan incorporarse en el esquema de racionalidad de los gobiernos federal y estatal, con especial énfasis en la promoción de organizaciones ciudadanas interlocutoras entre pueblo y autoridades.

La pequeña comunidad, la más cercana al individuo, representa un ancla para las expresiones de cultura y tradición, la raíz del México que no desaparece, donde se encuentran los orígenes. El nuevo arreglo debe sustentarse en la satisfacción de necesidades prioritarias determinadas por los propios habitantes de las comunidades, tomando en cuenta que el desarrollo humano es precedente a la generación de la riqueza.

A través de distintas épocas, en México han convivido diversas formas de propiedad y explotación de los bienes productivos. En la actualidad, el sector social de la economía ha sido soslayado por el modelo económico "moderno" y se apuesta a su desaparición. Por ello es necesario considerar que la supervivencia de amplios sectores marginados de la población, depende de que alcancen esquemas de producción de tipo social, como son el ejidal, comunitario y cooperativista; el dilema es: ¿Cómo insertarlos a la macroeconomía? Es menester impulsar la recuperación y viabilidad de los espacios económicos tradicionales, basados en sistemas microregionales de producción y consumo regional.

- 8) **Importancia de la Planeación.** De acuerdo a la premisa de que las instituciones públicas deben orientarse a la producción de bienes y servicios socialmente requeridos, con base en recursos racionalmente aprovechados, es necesario establecer de antemano el sitio al que se pretende arribar a mediano y largo plazo. De aquí que la gran diferencia entre el éxito y el fracaso, radica precisamente de una adecuada planeación.

Una tarea permanente en cualquier tipo de organismo, es lograr la disposición de los actores involucrados en acciones que impliquen cambios. La búsqueda del progreso implica la concepción de escenarios novedosos para diseñar un futuro mejor.

De los resultados obtenidos en los diagnósticos de Tlaxcala y Huamantla, es posible inferir los logros alcanzados al sumar los procesos públicos a la participación representativa de cada localidad, sobre todo en la definición de prioridades. La realidad demuestra que el mundo no sólo es una fábrica, un mercado o un casino financiero, sino que predomina el factor humano.

Cerrar la brecha entre la capacidad productiva y el progreso de los individuos, supone procesos elementales como son: la Justicia Distributiva (equidad, inclusión y el reconocimiento a la diversidad cultural); la Territorialidad de las Acciones; la Metodología de Análisis (diagnóstico); y la Efectividad Administrativa, de manera solidaria y sustentable.

- 9) **Cultura de Participación Comunitaria.** Al analizar los problemas básicos de los núcleos sociales rezagados, se puede advertir que esta situación persiste no sólo por la falta de recursos naturales y económicos, sino sobre todo por la falta de confianza en ellos mismos y en las instituciones; apatía a la participación social organizada; y sobre todo, por carecer de expectativas para tener oportunidades de progreso.

La sociedad individualista, cuyas manifestaciones se resienten en amplias zonas, implica derroches, desperdicios e incongruencias, que redundan en un alto costo económico, político y social. Ante la actitud paternalista de muchos años por parte de las autoridades, la ciudadanía sólo acostumbra organizarse para demandar soluciones inmediatas a sus necesidades más urgentes, pero no para colaborar con sus vecinos en acciones preventivas de beneficio social.

La superación de carencias comunes requiere del compromiso social, que permita poner en marcha nuevas prácticas de convivencia, a partir de una mayor conciencia y lazos de solidaridad horizontales. Mejores resultados en obras y servicios, implica la participación de la comunidad en la toma de decisiones y en el esfuerzo que se requiere para lograr las metas propuestas.

La lucha contra la marginación debe darse como parte del proceso efectivo de participación ciudadana (tejido de alianzas ideológicas y políticas); con voluntad de propiciar la inclusión masiva de mujeres y jóvenes; y como correa de transmisión y catalizador del desarrollo. La participación se plasma en dos ejes: las instituciones formales e informales.

La gestión pública, basada en amplia participación comunitaria y liderazgo natural, debe fomentar la creatividad de la población para sobreponerse a la adversidad, aprovechando su propia dinámica y capacidades como una ventana de oportunidades o almacén de ideas, apoyadas con la fuerza del Estado, cuando se ha demostrado su sustentabilidad.

10) Desarrollo Regional y Local. Ante las decisiones tomadas para insertar a ciertos sectores privilegiados de la economía, en las corrientes comerciales y financieras internacionales, excluyendo a la gran mayoría de esos beneficios, debe instrumentarse un antídoto de territorialización que promueva el desarrollo económico, social y humano, con prioridad en el ámbito regional, instrumentando estrategias que agilicen la utilización óptima de los recursos locales. En dicha tarea juegan un rol trascendental: la descentralización, la desconcentración y el grado de autonomía de las regiones y municipios.

Los esquemas de desarrollo regional y local son una oferta escasamente aprovechada en nuestro país; además de ser un anhelo de la sociedad, representa la oportunidad de compartir el poder y las responsabilidades con la comunidad. "La lucha por la autonomía regional expresa el fundamento sociológico en la pluralidad actuante de las regiones y en la multiplicidad de fuerzas locales que convergen en la revolución y, al

mismo tiempo, el concepto federal cobra una dimensión irrenunciable de la democracia y de la vida comunitaria.”¹

En el estado de Tlaxcala, el esquema de desarrollo regional significa la adopción de estrategias políticas y normativas; relaciones intergubernamentales, con base en nuevas competencias; posicionamiento de los municipios como actores protagónicos del desarrollo; transferencia de atribuciones y recursos, concurrencia en nutrición, educación, salud, medio ambiente, comunicaciones, asuntos fiscales, desarrollo urbano, etcétera.

La tarea fundamental es conformar una nueva cultura de previsión; aprovechamiento racional de los recursos; mejoramiento de la calidad de vida; sustentabilidad por medio de tecnologías modernas, con apoyo en un sistema de comunicación eficaz con la sociedad; y crear conciencia en niños y jóvenes, así como capacitación de los adultos, para responder a los requerimientos mínimos del desarrollo integral.

La participación decidida de las autoridades con la sociedad civil propicia, en el corto plazo, procesos sinérgicos con características equilibradas, mediante criterios e indicadores ambientales, económicos, sociales y urbanos, de manera que se proporcionen productos y servicios suficientes, que no comprometan la cobertura de las necesidades de las generaciones futuras.

- 11) **Dinámica Administrativa del Gobierno Local.** Ante las necesidades impuestas por un entorno competitivo de mercado, se requiere la conformación de una estructura orgánica-funcional de los municipios, que responda eficazmente a las exigencias de los nuevos tiempos y ponga orden en las finanzas y la administración. Para ello se debe reconfigurar la competencia de las autoridades, el tamaño y adscripción de los órganos administrativos, delimitar responsabilidades de los funcionarios, niveles administrativos y perfiles profesionales, etcétera.

La posibilidad de efectuar acciones estratégicas de mediano y largo plazo depende del factor tiempo en la función pública; es por ello conveniente propugnar por la modificación del periodo de gobierno municipal, y/o la reelección (en Tlaxcala, el periodo inmediato anterior de los ayuntamientos fue de cuatro años, como caso único para ajustar calendarios). También faltan reformas presupuestales y normativas, a efecto de que los municipios dispongan de finanzas y atribuciones fortalecidas, para

¹ Pérez Correa, Fernando. Nuevas Bases Constitucionales del federalismo Mexicano. P.15

ampliar su capacidad reglamentaria, que le asegure la autonomía de gestión (en Huamantla, los recursos del ramo 26 son destinados directamente a las presidencias municipales auxiliares).

Así mismo debe procurarse la actualización de los procesos orgánico funcionales; de los sistemas de regulación, apoyo, planeación, y administración de los recursos; así como, abogar por un sistema profesional de carrera y propiciar el uso de tecnologías modernas de la comunicación, que permita asegurar una cultura del servicio, una cultura de la calidad y la idoneidad de la estructura y la organización.

12) Sistemas de Control y Evaluación (Medición de la Gestión y Rendición de Cuentas). La administración pública en general ha avanzado en sus métodos de organizar y conducir las gestiones que le competen, así como en la profesionalización de los servidores públicos, sin embargo, el ejercicio de la actividad pública enfrenta diversos obstáculos para el cumplimiento estricto de sus fines, como son: las lagunas jurídicas, la falta de sincronía entre la norma y la dinámica de operación, modernas formas de corrupción, incompetencia, falta de actuación oportuna, parámetros inadecuados, etcétera.

Una de las formas más adecuadas de acercar la modernidad a la gestión, se sustenta en el manejo intensivo y racional de la información, lo que implica esfuerzos, en materia de control como son:

- Adaptación de mecanismos idóneos de medición y monitoreo de las acciones, para asumir medidas preventivas y correctivas en busca de la sincronización normativa (qué se quiere) y la operativa (cómo se quiere).
- Fomento del uso de la informática. Y
- Examen y evaluación de los sistemas de control, que permitan comprobar si las acciones previstas cubren satisfactoriamente la administración del riesgo.

El Proceso del Control. Ante la desconfianza social y política, generada en la ciudadanía frente a la administración pública, el proceso de control tiene la misión de potenciar la efectividad del aparato administrativo y asegurar la capacidad de respuesta a las demandas sociales. En el ámbito de las comunidades de Tlaxcala, es primordial el papel que juega la Contraloría Social como orientadora de las decisiones y contenedora de los principales aspectos negativos de la administración.

El control es la parte viva de la administración que utiliza mecanismos tradicionales y modernos para buscar nuevos espacios que permitan enriquecer la toma de decisiones y que acerquen la oportunidad a la ejecución. Reconstruye y alimenta el abanico de decisiones idóneas, así como valora el “costo de oportunidad ”

Seguimiento. Como esencial es el papel desempeñado por el seguimiento en la determinación de estándares y la supervisión de indicadores de gestión, por lo que es considerado como el momento del control que permite efectuar exámenes parciales a las metas, tiempos y recursos dedicados a un objetivo, con el fin de detectar desviaciones de forma concurrente a la ejecución de un programa, detectando las causas y sus posibles soluciones.

Gracias a las reformas efectuadas en el estado de Tlaxcala, las instancias de autoridad de cada ayuntamiento (cabildos), integradas por los regidores electos y por los presidentes municipales auxiliares de cada localidad, tienen la responsabilidad de efectuar un seguimiento operativo permanente de los programas públicos, lo cual coadyuva a la culminación exitosa de las acciones programadas.

Evaluación. Durante o al final de un proyecto, el proceso de evaluación permite detectar el tamaño y las causas de la brecha existente entre objetivos y metas planteadas, en relación con los recursos utilizados y los resultados efectivamente alcanzados. El propósito de la evaluación va más allá del análisis simple entre lo programado y lo realizado, se enfoca a la medición del impacto que ha producido la acción, en los ámbitos económico, político y social. Para el presente caso, la responsabilidad final de las evaluaciones del desempeño recae tanto en las Asambleas Comunitarias, como en los Cabildos, y en el Congreso Local, instancias competentes para alinear los medios a los objetivos establecidos.

Introducción

Si entendemos al Estado como la instancia político-administrativa que permite a la sociedad mejorar sus condiciones de vida y asegurar el bien común, entonces resulta ser un ente sujeto a innovación en la perspectiva de la gestión pública, que favorece la óptima supervivencia y organización del gobierno como centro capitalizador de demandas ciudadanas, en un marco de pluralidad, democracia y libertad política.

El presente ensayo se refiere a la necesidad de perfeccionar el proceso de gestión en el gobierno local, luego de precisar sus atribuciones respecto a la sociedad; no sólo se busca su eficacia organizativa y funcional, sino propiciar un cambio cultural con mayor disposición para mejorar la capacidad de respuesta; en otras palabras, la reforma contemporánea del Estado se encuentra ligada a la necesidad de acrecentar su efectividad y lograr su idoneidad, es decir, la toma de decisiones óptima dentro de un contexto y con los elementos determinados. Para ello, hay que construir y mejorar esos elementos, depurar sus zonas administrativas y atender más de cerca sus objetivos, además de buscar una relación más estrecha entre administración y gestión pública, para que las decisiones tengan dirección, sentido e intensidad.

Corresponde al Estado propiciar que la sociedad desarrolle a plenitud sus capacidades, por medio de la justicia, la igualdad de oportunidades y la vinculación de las poblaciones pequeñas al proyecto general de desarrollo. El bien común no debe verse solamente como bienestar social, ni individual; la felicidad humana va más allá de la plena satisfacción de las necesidades materiales, el bien está en la acción creadora humanizante, la realización de su ser, de sus rasgos esenciales, de plenitud y de trascendencia.

Este trabajo de investigación documental pretende formular un diagnóstico y una propuesta que permitan demostrar que la cogestión de las políticas públicas, sobre todo en temas comunitarios y municipales, dependen del consenso generalizado y del conocimiento minucioso del entorno, para configurar un espacio legítimo de credibilidad que aliente el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en todos sentidos: político, administrativo, económico y normativo.

Las reformas constitucionales efectuadas en el estado de Tlaxcala en el ámbito municipal, sirvieron de pauta para la realización del presente diagnóstico sobre las condiciones en que se desenvuelve el municipio de Huamantla, en tomo de los propósitos superiores a alcanzar: la corresponsabilidad histórica y jurídica de la toma de decisiones y su posterior seguimiento.

La propuesta general enfatiza el valor agregado de la acción social y política² sobre los esfuerzos individuales para la solución de la problemática comunitaria, a partir de la hipótesis de que los conflictos entre individuos se desvanecen, una vez que éstos se encuentran suficientemente informados y comprometidos con la instrumentación de políticas que afectan su rol de actores. Es por ello condición indispensable que la comunidad se organice y abandone el papel de espectador que venía desarrollando.

Ante los nuevos desafíos impuestos a las poblaciones en particular y a los municipios en general, para acceder a oportunidades de progreso, es necesario hacer conciencia entre los profesionales de la política y la administración pública sobre la realidad producto de la problemática regional, en el marco de las acciones globalizadoras.³

Las reformas jurídicas, políticas y administrativas realizadas en Tlaxcala no han sido valoradas en cuanto a su trascendencia en los aspectos social y económico, vanguardia que permitirá superar las condiciones de marginación persistentes. Como ejemplo está el diagnóstico de Huamantla, donde se percibe un entorno consensual con legitimidad y credibilidad, de un alcance político-administrativo determinado.

Forma parte importante de la investigación la experiencia acumulada por este autor al frente del ayuntamiento de Huamantla, uno de los municipios más importantes de la entidad, hecho que hizo posible percibir los obstáculos principales para impulsar el desarrollo, con carencias de esfuerzos educativos estructurados, así como falta de participación comunitaria y comunicación abierta. Tales inconvenientes se pretendieron solucionar con la reforma legislativa de 1985, que creó la figura de los Agentes Municipales como interlocutores entre las autoridades municipales y las pequeñas localidades.

A catorce años de vigencia de tal medida y a cuatro de la transición de los Agentes Municipales a Presidentes Municipales Auxiliares, resulta gratificante constatar el avance logrado en Tlaxcala, por lo que resulta conveniente someterlo a consideración de los estudiosos en la materia, además de otras entidades federativas y sus respectivos municipios, para quienes las experiencias aquí comentadas pudieran resultar de utilidad.

² "Consiste en el conjunto de actos que se realizan socialmente de un modo ordenado, con el propósito de constituir, modificar, desarrollar, defender, atacar o destruir un orden político constituido y organizado". MARTÍNEZ SILVA, MARIO Y SALCEDO AQUINO, Roberto. Diccionario Electoral. P. 5

³ "En el contenido conceptual de la administración pública es factible encontrar una postura frente a la vida. Los seres humanos, la sociedad, el gobierno, la prosperidad y el aprovechamiento de los talentos y las capacidades de los países, son motivo de su preocupación para conseguir estadios superiores de vida. En este sentido la administración pública alude al rostro positivo del poder, del poder para construir, transformar y desarrollar la sociedad." UVALLE Berrones, Ricardo. Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea P 203

La presente investigación –desde el punto de vista conceptual y analítico- permite la construcción de un diagnóstico municipal, en este caso de Huamantla, libre de axiomas e interpretaciones semióticas. De esta forma el análisis político y de la administración pública, con apoyo de elementos jurídicos y económicos, nos permitirá entender que la toma de decisiones debe partir de la problemática real, en un espacio legítimo y confiable de gobernabilidad.

Tradicionalmente, para enfrentar los problemas ancestrales y ante la ausencia de disposición política y recursos, los que han tenido la responsabilidad de dirigir y administrar el patrimonio común, han recurrido a soluciones coyunturales y de corto plazo, bajo un criterio de eficiencia y eficacia, con arreglo a la particularidad histórica y a las costumbres locales. Cualquiera que haya tenido la oportunidad de participar en tareas de responsabilidad en el gobierno, sabe de las carencias y lagunas de información con las que en ocasiones hay que tomar decisiones sobre presupuestos, obras y programas que fenecen con cada administración provocando vacíos, hacia cuya solución se orienta también este esfuerzo de investigación.

Con el fin de sistematizar la información contenida en este texto se han dispuesto seis capítulos:

- En primer término (Capítulo I) se estudia el tema del Municipio en el Estado Moderno, incluyendo una visión conceptual y definiciones, a partir de la descripción de sus principales elementos.
- Posteriormente, se realiza un análisis de las principales reformas a las disposiciones constitucionales y estructurales efectuadas en torno de la vida municipal en México, con el propósito de establecer la congruencia con las dispuestas en Tlaxcala. Por otro lado, se enfatiza la necesidad de continuar impulsando la consolidación del cuarto orden de Estado y de gobierno: el de la comunidad.
- El Capítulo Tercero, proporciona una detallada explicación de las circunstancias que determinan el rol histórico de Tlaxcala en general, y de Huamantla en particular, estrechamente vinculado a la toma de decisiones públicas locales, referente al ámbito de acción de los municipios, por las cuales se les incorpora el valor agregado de la corresponsabilidad ciudadana en la toma de decisiones.
- A su vez, el Cuarto Capítulo contiene un diagnóstico de la evolución general de Huamantla y Tlaxcala, a partir de las reformas legislativas formuladas con base en cuatro elementos: 1) Capital Humano; 2) Recursos Naturales; 3) Situación Productiva; y 4) Aspectos Tecnológicos. Destacan también la situación demográfica, la

alfabetización, la salud, las aportaciones al producto interno y el cambio de los procesos productivos.

- Al Capítulo número cinco corresponde la comparación de la situación actual y tendencias esperadas en Huamantla, frente al desarrollo integral del estado, lo cual permite realizar una evaluación de los distintos procesos democráticos y comunitarios utilizados.
- El último capítulo se dedica al análisis de la realidad contemporánea, la cual pretende determinar el presente y futuro de las pequeñas comunidades, excluidas de sus pretendidos "beneficios"; también se formulan propuestas para enfrentar y aprovechar sus efectos, a fin de balancear los desequilibrios provocados.

I. El Municipio en la Época Moderna

Antecedentes

Para entender las condiciones político-administrativas que rodean la dinámica histórica municipal de Huamantla, es indispensable adentrarnos en la comprensión jurídico-social del municipio como célula base de la federación.

El vocablo "municipio" proviene del latín y tiene su raíz en dos locuciones: el sustantivo *munus*, que se refiere a cargas u obligaciones, tareas y oficios, entre otras varias acepciones; y el verbo *capere*, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas.⁴ De la conjunción de esas dos palabras surgió el término latino *municipium*,⁵ el cual definió etimológicamente a las ciudades en las que sus habitantes tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y los servicios locales.

La mayoría de los investigadores sobre el devenir municipal, coinciden en afirmar que como institución jurídica y social, el municipio surgió con el derecho romano, particularmente en el momento de la expansión del Imperio en los primeros años de nuestra era. Es necesario mencionar el origen común de este vocablo con otros similares, que se refieren también al municipio particularmente con la palabra *commune*, que es mucho más usual en el idioma francés (comuna)⁶ para designar a las corporaciones municipales. Su origen etimológico se inserta también en el vocablo latino antes señalado y significa la comunidad de obligaciones de una circunscripción o población.⁷

⁴ QUINTANA ROLDÁN, Carlos. Derecho Municipal. Edit. Porrúa. México, 1995. P. 25

⁵ *Ibid.*, p. 1 y en COROMINAS, Joan y José A. Pascual. Diccionario Crítico y Etimológico Castellano e Hispánico. Volumen IV. p.115.

⁶ TOCQUEVILLE, Alexis de. La Democracia en América. Nos señala en el Capítulo V de la Primera Parte de su libro a la *comuna* como el primero de los tres centros de acción de la vida política y administrativa de un Estado, presentándola como "la única asociación que se encuentra de tal modo en la naturaleza, que por doquiera que hay hombres reunidos, se forma por sí misma una comuna." Esto nos refiere al hecho de que la *comuna* sería, entonces, el primer modo de reunión de los hombres con el fin de observar, en su conjunto, las necesidades y los requerimientos elementales para su propia subsistencia. Resulta interesante observar la analogía que podemos encontrar del análisis que realiza Tocqueville de la *comuna* en el sistema norteamericano con la cuestión de los municipios, principalmente en lo referente a sus elementos fundamentales, como lo son la composición poblacional, organización, dirigencia y los objetivos, derechos y deberes de los mismos

⁷ *Ibid.*, QUINTANA ROLDÁN, Carlos, P 28

Visión Conceptual

Las definiciones que en torno al municipio exponen los estudiosos del tema, tienen variadas orientaciones y matices, sin embargo, en ellas se puede encontrar el sustrato común que tiene la institución, esto es, el aspecto propio de la vida local de la comunidad. Para efectos de este trabajo se eligieron dos definiciones (una desde la perspectiva del derecho y la otra de la ciencia política), ya que después de analizarlas se observó que aportan elementos suficientes para comprender el tema de un modo general.

La definición jurídica del experto en derecho municipal, Carlos F. Quintana, manifiesta que *“el Municipio es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política de un Estado.”*⁸

Elementos Fundamentales del Municipio

A partir de tal definición, se puede precisar que constituyen los elementos fundamentales del municipio: a) el territorio o término municipal; b) la población; c) la relación de vecindad; d) el gobierno; e) la autonomía.⁹

Estos elementos definen la estructura elemental del municipio para su mejor comprensión; pero antes, es necesario ubicar el lugar que ocupa en el armazón federal.

El Municipio en el Esquema Federal Mexicano

En cuanto a su organización y estructura, la República reconoce dos órdenes de competencia: la federal y la estatal, aunque reviste particular importancia la apreciación del municipio dentro de la estructura federalista que existe en nuestro país.

Según *José Francisco Ruiz Massieu*: La instancia nacional no ejerce control de tutela alguno sobre la instancia local... (en cambio)...la relación entre los poderes del Estado y los ayuntamientos es diametralmente distinta...El Congreso y en menor medida el Ejecutivo, ejercen potestades de tutela sobre los ayuntamientos. La legislatura aprueba las contribuciones para que los ayuntamientos capten los recursos y revisa las aplicaciones de sus fondos, y organiza los comicios para renovar los ayuntamientos”

⁸ *Ibid.*, p. 6.

⁹ *Ibid.*, p. 16.

“El análisis del artículo 41 de la Constitución General de la República aclara la cuestión, pues en ese precepto se señala que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos establecidos por la Constitución General y las propias de los estados. En dicho artículo, que es el eje de la vida republicana y democrática de México, no se hace referencia alguna a los ayuntamientos, puesto que éstos no son poderes públicos”¹⁰

La Constitución Federal deslinda en sus diversos preceptos la diferencia existente, ya que suele denominar a esas esferas de competencia como “niveles de gobierno”. Ello ha generado controversia respecto a cuál de los niveles debe considerarse en la escala política como el primero. Para fines de este documento, se adopta la idea de Reynaldo Robles para estimar que el municipal es el “primer nivel de gobierno”, porque sin duda es el más cercano a la población, tanto por su presencia en todo el territorio nacional -más de 2,400 reconocidos- como por el tipo de funciones que cubre.

Con referencia a esto último, Robles señala que: “...el municipio mexicano es el primer nivel de gobierno, con capacidad jurídica, política y económica para alcanzar sus fines, conformado por una asociación de vecindad asentada en la circunscripción territorial que sirven de base para la integración de la entidad federativa.”¹¹

Por otra parte, debe resaltarse el hecho de que el municipio, a pesar de ser integrante de los estados, de ningún modo es jurídica, ni políticamente igual a ellos. Al respecto, se definen ciertas prerrogativas para el municipio, fundamentalmente en el principio que estipula de forma expresa las competencias federales, (artículo 124), al establecer que las facultades que no estén concedidas expresamente a la federación, se entenderán, por exclusión, reservadas a los estados. Correlacionando lo anterior con el artículo 115¹² constitucional, se puede concluir que se otorgan competencias a las entidades federativas a través de una doble exclusión; o sea, por una parte las que no sean privativas de la federación (artículo 124), y por otra, las que no sean prerrogativas de los municipios, las que se regulan principalmente en el citado artículo 115.

Es necesario señalar que la estructura federal determina que además de la reglamentación prevista en la Constitución, las propias constituciones de los estados y las leyes orgánicas municipales, serán las que contendrán el marco que establezca el régimen legal del municipio. Estos ordenamientos locales no podrán en forma alguna

¹⁰ RUIZ MASSIEU JOSÉ FRANCISCO *CUESTIONES DE DERECHO POLÍTICO*. PAG 49

¹¹ En ROBLES, Reynaldo. *El Municipio*. p. 72, citado por Carlos Quintana, p. 17.

contradecir lo previsto en las leyes superiores, debiéndose sujetar a ellas en sus postulados.

Así, el municipio como parte del estado, es una forma e instancia de gobierno¹³, definida en sus perfiles por la propia Constitución, participe de los atributos propios del poder público, principalmente de *Imperium*, que se manifiesta en los actos de autoridad que realizan sus órganos de gobierno.¹⁴

Territorio Municipal

El territorio es un elemento fundamental del municipio. Es más, es una "condición de existencia", una condición *sine qua non* o instrumento al servicio del fin municipal.¹⁵ Ahora bien, el territorio municipal es parte, a su vez, del todo nacional y de una entidad federativa, por lo que una primera observación jurídica ha de ser la delimitación espacial de estas tres esferas de gobierno.

El territorio, entonces, se comprende como un ámbito en el que tienen validez las normas relativas a un orden jurídico. De esta forma las normas de carácter federal tendrán vigencia en todo el territorio nacional, excluyéndose solamente por razón de la materia, con las normas estatales o municipales. Por su parte, las normas de este último carácter tendrán validez en el ámbito o espacio físico de cada entidad federativa y, finalmente, en el espacio de cada Municipio, solo las correspondientes.

El Capítulo Segundo del Título Segundo de la Constitución, enumera las partes que comprenden el territorio nacional. El artículo 42, específicamente en su fracción I, señala que forman parte del territorio nacional los territorios integrantes de las entidades federativas, por lo que al estar los municipios inmersos en éstas, debe entenderse que también su territorio es parte del territorio nacional. Por su parte, el artículo 27 en su fracción VI, otorga plena capacidad a los estados, al Distrito Federal y a los municipios, para adquirir y poseer todos los bienes necesarios para la prestación de los servicios públicos.

De este modo, se pueden resumir las facultades de tipo territorial de los municipios mexicanos,¹⁶:

¹² Este artículo es el que da sustento al Municipio en nuestra Carta Magna. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹³ IMPLÍCITO EN LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL DEL 17 DE JUNIO DE 1999

¹⁴ Ibid., QUINTANA Carlos, p. 17.

¹⁵ Ibid., p. 151.

¹⁶ Ibid., p. 157.

- “Tienen capacidad jurídica para poseer todo tipo de bienes inmuebles necesarios para su funcionamiento y la prestación de los servicios públicos a su cargo. Cuentan con facultades para expedir reglamentos y demás disposiciones generales referentes a zonificación, desarrollo urbano, protección al ambiente y al equilibrio ecológico.”
- “Pueden aprobar y administrar la zonificación de su territorio, así como los planes de desarrollo urbano, en coordinación con el gobierno del estado.”
- “Pueden participar en la creación y administración de reservas territoriales en coordinación con los otros niveles de gobierno.”
- “Cuentan con atribuciones legales para intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.”
- “Pueden otorgar licencias y permisos para construcciones, de acuerdo a las leyes de la materia.”

La fracción VI del artículo 115 considera facultades para planear y regular, de manera coordinada con el estado y la federación, el desarrollo de los centros de población de tipo conurbado. Cabe mencionar que los municipios de la zona metropolitana colindante al Distrito Federal, pueden intervenir en las comisiones previstas en la Fracción IX del artículo 122 de la Constitución General de la República.

Población Municipal

La población es otro de los elementos fundamentales del municipio; determinada por la vecindad, es lo que caracteriza a la institución *stricto sensu*.

Legislaciones estatales establecen diversas categorías poblacionales, como habitante, transeúnte, vecino y ciudadano. Se habla de habitante refiriéndose a cualquier persona que se encuentre en un momento determinado dentro del territorio municipal, sea de forma permanente o pasajera. Transeúnte será, por otra parte, quien en forma ocasional y eventual se encuentre en el territorio municipal.

Las categorías de vecino y ciudadano merecen mención aparte debido a que sobre ellos recae la actividad municipal: el vecino o domiciliado es quien radica habitualmente en la circunscripción municipal; el ciudadano será entonces quien, teniendo la calidad de vecino, está en aptitud jurídica de ejercitar sus derechos políticos en torno al municipio. La calidad de vecino dependerá, así, de la residencia habitual de las personas.¹⁷

¹⁷ Ibid. p. 169.

Relación de Vecindad

A partir de la condición política y social del hombre se fundamenta la formación de las comunidades locales, después transformadas en sociedades locales. Aquí radica la base social del municipio que es la ciudad como conjunto de ciudadanos, no de edificaciones. En su particular naturaleza sociológica, las relaciones de vecindad caracterizan el origen de la institución municipal, o sea los derechos y obligaciones de los individuos de la comunidad vecinada.

Tanto en las constituciones de los estados como en los bandos y reglamentos municipales, se definen múltiples derechos y obligaciones para los vecinos y ciudadanos de los municipios. A través del análisis de varias leyes municipales, podemos ejemplificar las siguientes obligaciones:¹⁸

- Respetar y obedecer a las instituciones y autoridades federales, estatales y municipales, legalmente constituidas; cumplir las leyes, reglamentos y disposiciones emanadas de las mismas.
- Inscribirse en el padrón o registro municipal de vecinos, registrando su nombre, domicilio, origen, edad, estado civil y medios de subsistencia; los años terminados en uno y cinco, obteniendo la credencial respectiva.
- Dar aviso en caso de cambios de domicilio.
- Tener un modo honesto de vivir.
- Contribuir para los gastos públicos municipales, en forma y términos que dispongan las leyes expedidas sobre el particular.
- Los mexicanos deberán asistir los días, horas y lugar que determinen las autoridades, para recibir instrucción cívico-militar.
- Prestar auxilio a las autoridades cuando sean legalmente requeridos.
- Recibir educación primaria y hacer que la reciban las personas bajo su cuidado o patria potestad.
- Aceptar los cargos de elección popular municipal.
- Aceptar los cargos para formar parte de los consejos de colaboración municipal.

¹⁸ ibid, p. 172

- Cooperar en la construcción y reconstrucción de obras públicas municipales.
- Tener colocada en la fachada de su domicilio, en lugar visible, el número oficial asignado por la autoridad.
- Vacunar a los animales domésticos de su propiedad, según los términos prescritos por los ordenamientos sanitarios.
- Acudir a los centros de verificación de emisiones de contaminantes a revisar sus vehículos de propulsión motorizada, en las fechas y lugares que señale la autoridad.
- Participar con las autoridades municipales en la prevención y restauración del medio ambiente.
- En general cumplir todas aquellas obligaciones que establezcan las disposiciones jurídicas federales, estatales y municipales.

En cuanto a las prerrogativas o derechos¹⁹ podemos destacar las siguientes:

- Radicar pacíficamente en el municipio, bajo la protección de los ordenamientos locales.
- Ser educados en establecimientos docentes, sostenidos por fondos públicos.
- Las personas físicas y morales domiciliadas, serán preferidas, en igualdad de circunstancias, en el desempeño de empleo, cargos o comisiones y para el otorgamiento de contratos, concesiones y prerrogativas municipales.
- Votar en las elecciones municipales.
- Ser elegidos para los puestos públicos municipales de elección popular, siempre y cuando sea ciudadano estatal y reúna los demás requisitos legales.
- Asociarse para tratar los asuntos políticos del municipio.
- Iniciar ante las autoridades municipales, las medidas o proyectos que juzguen de utilidad pública.
- Denunciar irregularidades dentro de la administración pública municipal.

¹⁹ ibid., p. 173.

- Gozar del derecho de referéndum y voto popular, cuando las medidas, decretos y reglamentos del ayuntamiento así lo prevean y afecten a la mayoría de su población o al interés público municipal.

Gobierno Municipal

De acuerdo con Carlos Quintana, el gobierno municipal es un cuerpo de servidores públicos electos popularmente o designados, según marca la ley, que tiene como misión dirigir y conducir las actividades propias del municipio, tendientes a que dicha institución cumpla con los fines que la propia ley le atribuye.²⁰

Históricamente han existido variadas formas del gobierno de las municipalidades y se ha observado una marcada tendencia a que las comunas se gobiernen por cuerpos colegiados de muy diversos tipos. Estos suelen ser por comisión,²¹ por órganos duales o binarios (alcalde o Concejo),²² o bien por gerente (city manager).²³ Sin embargo, e independientemente de sus particularidades distintivas, es necesario conjuntar en el gobierno municipal los principios políticos y administrativos con los que se pretende marcar la dirección del municipio.

Los principios referidos son: - democrático, que consiste en la participación popular en la designación de ese gobierno; - y de eficiencia, que se traduce en la adecuada y racional administración de los recursos humanos y materiales con los que cuenta la municipalidad. En la medida que se actualicen estos postulados: democracia, como principio político; y eficiencia como principio administrativo, el gobierno municipal cumplirá la delicada misión que le otorga la ley.²⁴

En cuanto al sistema de gobierno municipal, éste se encuadra al modelo de comisión aunque de carácter impropio. Es sistema de comisión porque el mandato constitucional, concretamente el artículo 115 en su fracción primera, atribuye las facultades gubernativas

²⁰ *Ibid.*, p. 203.

²¹ Este sistema tiene la particularidad de que la dirección y gobierno del Municipio se deposita en un cuerpo colegiado de funcionarios, que reúnen en sí el total de facultades deliberantes, ejecutivas y administrativas. El principio fundamental aquí es la igualdad entre los integrantes de este cuerpo directivo a fin de evitar discrepancias internas que se traducirían en falta de eficiencia *Ibid* Carlos Quintana, p 204.

²² Aquí el poder municipal se deposita en dos órganos completamente diferentes: uno de carácter ejecutivo, llámese alcalde, mayor o prefecto; y otro de carácter deliberante o legislativo denominado Concejo, Junta, o Cámara Municipal. Este sistema se caracteriza precisamente porque no existe interferencia o confusión de funciones entre los órganos que integran el gobierno del Municipio, existiendo solamente colaboración o complementación de sus actividades. *Ibid.*, p. 205.

²³ Este modelo típico de los Estados Unidos es en esencia de Comisión, pero con la particularidad de que ésta delega en un Gerente (*manager*), que es un técnico experto, la administración ejecutiva de la municipalidad *Ibid.*, p 205.

²⁴ *Ibid.*, p.204.

y de administración a un órgano colegiado denominado ayuntamiento.²⁵ Sin embargo, se califica de comisión impropia porque, por lo contrario de la comisión pura, los comisionados o miembros del ayuntamiento tienen *status* diferenciados y jerarquizados, de ninguna manera igualitarios.

Existe un presidente, regidores y síndicos con funciones específicas y distintas que cumplir, por lo que no se trata de una comisión clásica. Cabe precisar aquí que nuestro municipio, al estar gobernado por un cuerpo colegiado, solamente obedecerá su división de funciones a los aspectos prácticos y operativos, pero de ninguna manera a la interpretación, forzada si se quiere, de una división de poderes.²⁶

Los Cargos que Conforman el Gobierno Municipal

■ Ayuntamiento: (Traza las Políticas Generales)

■ Presidente Municipal: Primera autoridad local que deriva de las atribuciones que las leyes le otorgan, fundamentalmente en cuanto que dicho servidor público preside y dirige la labor del ayuntamiento. Asume además la conducción política de la corporación municipal, por lo que su papel directivo habrá de ser fundamental en la conciliación de los intereses de los diversos grupos sociales de la demarcación. Por otra parte, y para acentuar la importancia de su cargo, este servidor público encabeza las relaciones del municipio con el estado al que pertenece y con la federación, así como con los diversos organismos públicos y privados. En todas las legislaciones de los estados se destaca el cargo de presidente municipal tanto política como administrativamente, representando el centro de muchas de las actividades del ayuntamiento.²⁷

■ Regidores: Representan el mayor número de integrantes del ayuntamiento. Su función básica es formar parte del cuerpo deliberante o cabildo, teniendo voz y voto en las decisiones del ayuntamiento. Su número puede variar en cada municipio, tanto los que son electos por mayoría relativa, como los de representación proporcional.²⁸

²⁵ La Constitución en su artículo 115, así como las Constituciones locales y sus respectivas Leyes Orgánicas Municipales, establecen que el gobierno del Municipio estará a cargo de un Ayuntamiento, el cual se define como: *el órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del Municipio, integrado por un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas del Estado.* Ibid., P. 207.

²⁶ Ibid., P. 212.

²⁷ Ibid., P.P. 212, 226 y 227.

²⁸ Ibid., p. 227.

- **El Síndico:** De acuerdo a su raíz, el término “síndico” se deriva de los vocablos *sin* que significa con, y *dixé*, justicia. Por lo tanto el síndico es aquel que procura la justicia. En la actualidad esta figura puede ser unipersonal o multipersonal. En algunos estados de la república existe el sistema de síndico único, independiente de la importancia o densidad demográfica de sus municipios; en otros, existe pluralidad de dos o más síndicos, también sin tomar en cuenta la importancia o densidad de población de las municipalidades. Finalmente, otros estados contemplan una forma mixta, es decir, algunos de sus municipios menos poblados cuentan con un sólo síndico y los más poblados con varios.²⁹
- **Otras Autoridades y Funcionarios de Elección o Designación:** En algunos estados existen otros cargos de elección popular que se integran al ayuntamiento, como el vicepresidente municipal, en Jalisco; los alcaldes y concejales, en Oaxaca; o los presidentes municipales auxiliares, en Tlaxcala. Sin embargo la generalidad de municipios establecen solamente al presidente, regidores y síndicos como constitutivos del ayuntamiento.

Municipio (Función Administrativa)

Además de las autoridades mencionadas –de elección popular– para el despacho de asuntos administrativos y para auxiliar en sus funciones al ayuntamiento, de acuerdo con sus posibilidades económicas y sus necesidades, en cada municipio debe existir como básica la siguiente estructura: a) Secretaría del Ayuntamiento; b) Tesorería; c) Oficialía Mayor; d) Dirección de Servicios Municipales; e) Dirección de Seguridad Pública o Comandancia de Policía; f) Dirección de Obras Públicas; y g) Direcciones de otras áreas administrativas. Si bien son pocos los municipios que cuentan con todos estos departamentos, básicamente la gran mayoría de los ayuntamientos se concretan a la secretaría y a la tesorería.³⁰

Las Comisiones de Gobierno

En la totalidad de las leyes municipales de los estados de la república, se tiene previsto el sistema de administración con base en comisiones. Esto refiere a que se dividen para su atención las diversas ramas administrativas y se encargan a los miembros del ayuntamiento, quedando bajo su responsabilidad la vigilancia y el control de esas áreas en la gestión municipal. En general, y por disposición de las leyes orgánicas municipales, se asignan las comisiones más delicadas al propio presidente municipal, como son la de

²⁹ **ibid.**, p. 239.

³⁰ **ibid.**, p. 242.

gobernación y reglamentos, y la de policía, seguridad pública y prevención social, entre otras. la de hacienda, generalmente, la preside el síndico, y las demás, tales como educación, salud, asentamientos humanos, participación ciudadana, entre otras, las dirigen los regidores según les sean asignadas.³¹

Los Auxiliares del Gobierno Municipal:

Habrà que distinguir diversas calidades de auxiliares del gobierno del municipio, por un lado, los funcionarios enunciados que no forman parte del ayuntamiento como el secretario, el tesorero, los directores o jefes de departamento, etc., quienes son auxiliares de la gestión del ayuntamiento. Pero por otro lado, se encuentra otra categoría: éstos son los delegados, agentes o comisarios, cuya función obedece principalmente a la desconcentración territorial del municipio. Tal es el caso, por ejemplo, de los agentes municipales en Oaxaca y Veracruz, y los presidentes municipales auxiliares en Tlaxcala.³²

Municipio Libre

A partir de 1917, en la Constitución General se instituyen dos órdenes orgánicos, normativos y de competencias, de idéntica jerarquía, y sometidos ambos a la propia Constitución: el federal y el estatal. En consecuencia, no hay una relación jerárquica entre los dos órdenes, sino una relación de coexistencia. Hay un *federalismo dual*³³

La característica esencial del municipio la determina su competencia,³⁴ distinta tanto del gobierno federal, como del gobierno local. Dicha libertad tiene trascendencia política y jurídica, pues se sustenta en un sistema de elección para designar a los miembros del ayuntamiento, teniendo además manifestaciones administrativas y financieras.

El principio de libertad se inscribe en el esquema de las relaciones del municipio con el estado. En nuestro país, sin embargo, el texto del artículo 115 constitucional referido anteriormente, contiene sus bases estructurales a partir del "municipio libre", que enfocado desde una perspectiva histórica, implica el sentido de reparto de competencias con una gestión propia.

"Desde el punto de vista político el municipio está revestido de libertad (libertad municipal) que denota un margen de autarquía en el uso y reglamentación de sus competencias, distinta de la autonomía de los estados (soberanía, según terminología histórica) y de la

³¹ *Ibid.*, p. 253.

³² *Ibid.*, p. 260.

³³ Ruiz Massieu, José Francisco. Cuestiones de Derecho Político. P.25

³⁴ Voz que proviene del latín *libertatem*. Poder inmanente al sujeto, en orden a su realización, que puede definirse como la capacidad de decidirse o autodeterminarse. **Pequeño Larousse** 1996.

soberanía popular y nacional. En el terreno de lo administrativo, el municipio cuenta con la llamada autonomía orgánica para ejercer por sí las competencias y oponerlas jurídicamente a cualquier otro orden de gobierno que pretenda usarlas³⁵

Es necesario reconocer que las reformas realizadas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 17 de junio de 1999, abren una nueva vertiente de posibilidades para su desarrollo, ya que le dota de mejores instrumentos jurídico-administrativos, como por ejemplo: que el municipio será gobernado, no solo administrado por un ayuntamiento; precisa el papel de los Concejos Municipales, en caso de su designación; puede aprobar la reglamentación interna; tendrá mayores responsabilidades en funciones y servicios públicos; podrá coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos; se abre la posibilidad de cobrar impuestos, productos y aprovechamientos a entidades parastatales; podrá proponer a la legislatura nuevas cuotas y tarifas de impuestos; tiene mayor injerencia en el desarrollo urbano y en el uso de suelo; y, se reconoce que la policía preventiva del municipio estará al mando del presidente municipal.

³⁵ Ruiz Massieu, José Francisco. Cuestiones de Derecho Político. P.49

II Dinámica Municipal en México

Después de revisar el marco teórico del municipio, es necesario precisar que en la jerarquía jurídica la Constitución Política³⁶ es la norma superior sobre cualquier otro ordenamiento; por tal motivo, es indispensable ubicar nuestro estudio a partir de ese marco legal, haciendo un estudio comparativo de lo referido específicamente al municipio y la realidad de su margen de operación.

Motivo central de esta investigación y que afecta al municipio de Huamantla, es determinar la congruencia entre las reformas constitucionales efectuadas en Tlaxcala, y lo que establece la correspondiente federal. Por ello referimos a continuación ciertos artículos y reformas, acompañados de un análisis para conocer su alcance:

- Art. 17, párrafo tercero: "...las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones..."

Comentario: *Este artículo se encuentra en el Título Primero de la Constitución, que corresponde a otorgar garantías individuales y destaca la plena autonomía de los tribunales locales para dictar sus fallos, lo que tiene como objetivo una administración de justicia y equidad correspondiente a las necesidades específicas de cada población.*

- Art. 40: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

Comentario: *El sistema republicano y federal, está constituido por estados libres y soberanos en su régimen interior, cuyo ordenamiento no podrá de ninguna manera contrariar los principios de la Ley Fundamental. Este es el principio de una autonomía limitada estatal y de libertad municipal, —ello se encuentra claramente expuesto en el artículo 115, y constituye el fundamento legal de la reforma tratada—.*

- Art. 41, párrafos 1º, 7º. y 8º :

"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los estados, en lo que toca a su régimen interior, en los términos establecidos por la presente Constitución..."

³⁶ Ibid, Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos

"...los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales..."

"...la organización de las elecciones federales es una función estatal..."

Comentario: *La representación se ejerce mediante los tres poderes en el ámbito federal, pero a su vez reconoce a través de éste artículo, la soberanía que igualmente ejercen los poderes locales para llevar a cabo los comicios de acuerdo a su régimen interno, con la limitación expuesta por el Artículo 40. Los dos órdenes de gobierno son autónomos en este rubro y el interés de ambos se centra en beneficio de la República. (Este es el artículo que fundamenta legalmente el entramado expuesto en el apartado de "Votaciones y Tendencia Electoral en Tlaxcala y Huamantla 1992-1996").*

- **Art. 42:** "...el territorio nacional comprende: I. El de las partes integrantes de la federación..."

Comentario: *Al municipio, como parte integral de la Federación, le corresponde ser la unidad territorial dinámica y con distintas capacidades, que sirva de antídoto a los efectos perniciosos del modelo económico globalizador, mediante la promoción de procesos sociales orientados al desarrollo regional, para alcanzar un desarrollo humanizado.*

- **Art. 115:** Este artículo contiene la parte medular de la integración, administración, y constitución del municipio y en él se pueden observar las bases sobre las cuales se erigen las figuras dentro del ayuntamiento (síndicos, regidores, etc.), objetivo central de la tesis, y fundamento legal para las reformas llevadas a cabo respecto a la Constitución interna, así como a la ley municipal.

Párrafo primero: "Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre..."

Comentario: *El municipio estructura su administración alineada a la federación, a partir de la premisa que la República se encuentra conformada por estados soberanos y éstos a su vez por municipios libres. Respecto al régimen estatal, el municipio es la base de la organización.*

I.- "Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado."

Comentario: *Se observa que a pesar de lo dispuesto existen una serie de limitaciones respecto a la autonomía del municipio, ya que si bien se le otorga la administración libre por medio de un ayuntamiento sin que otra autoridad intervenga, nos encontramos con*

obstáculos que impiden que el municipio se desarrolle internamente, además de quedar supeditado al gobierno estatal y a la federación.

Párrafo segundo, fracción I: "Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, ...no podrán ser reelectos para el periodo inmediato"

Comentario: *Tal disposición constituye uno de los obstáculos para crear un esquema de carrera en el nivel municipal. Este es el fundamento constitucional sobre el cual tuvieron base las reformas hechas al Artículo 87 de la Constitución Política de Tlaxcala en su capítulo referente a los municipios, por lo que en el futuro todos los ayuntamientos estarán integrados por regidores de representación proporcional (antes de la reforma efectuada al Artículo 115 en este rubro, sólo ocurría en municipios con poblaciones mayores de 300,000 habitantes) con objeto de "democratizar el poder público"*

Párrafo tercero fracción I: "Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros..."

Comentario: *Significa una restricción respecto a la supuesta libertad del municipio, y no sólo eso, podemos afirmar que se trata de un texto que en la práctica resulta contradictorio con el espíritu que supuestamente anima la redacción, ya que la facultad que se otorga a los congresos locales para suspender o desconocer a un ayuntamiento o incluso hasta los mandatos emanados por sus integrantes, no exige mayor requisito que el voto de las dos terceras partes —o en su caso alguna causa grave señalada por la ley, situación que podríamos calificar de extraordinaria—, de manera tal que en la práctica este candado representa la plena sujeción de la fuente de mandatos o leyes que podrían fluir sin más, para el beneficio directo de la población.*

Fracción II: "Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley."

Comentario: *Esta es una de las atribuciones que señala la ley en lo referente a derechos y obligaciones del municipio respecto a la libertad de contratar créditos, con la limitante que el Artículo 117, fracción VIII, párrafo segundo determina. Ello se considera una fantasía hasta en tanto no se descentralicen realmente las competencias y recursos necesarios.*

Fracción III: "Los municipios, con el concurso de los estados, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: agua potable, rastro, panteones, seguridad pública y tránsito..."

Comentario: *La ambivalencia que caracteriza a estas reformas, en algunas partes resulta benéfica respecto a la autonomía del municipio. En este caso se le reconoce la facultad de reglamentar en materia de policía y buen gobierno, la aprobación y administración de planes de desarrollo, y otorgar licencias y los servicios públicos que por regla general es atribución de los municipios.*

Fracción IV: "Los municipios administrarán libremente su hacienda... así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor..."

Comentario: *La administración de su hacienda es relativa, ya que se encuentra sujeta a las contribuciones aprobadas por las legislaturas locales, por lo que las fuentes tributarias que pudiesen llegar al municipio pasan por este tamiz, donde quedan supeditadas a la autorización de las legislaturas locales y al Ejecutivo. Por tal suerte, y en materia de ingresos, los congresos locales son quienes realizan ésta facultad y provocan la "pereza municipal". Mientras no se decida reconocer la autonomía presupuestaria municipal, es difícil hablar de un proceso de descentralización hasta las localidades.*

Fracción VII: "El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente."

Comentario: *Señala la concesión permanente de las capitales de los estados para tomar el dominio de la fuerza pública, en el caso de que el municipio sea sede de los poderes, sin embargo, tampoco prohíbe ejercer el mando en el resto, por lo que constituye un menoscabo de la autoridad municipal.*

+ Zonas estratégicamente predispuestas por intereses políticos (ver subhipótesis 1.2)

- Art.116: "...los estados estarán facultados para celebrar convenios con sus municipios, a efecto de que estos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones..."

Comentario: *Aquí se presenta la distribución de competencias en el ámbito estatal con base en el Pacto Federal referente al municipio, en donde los estados pueden celebrar pactos legales con la Federación para asumir funciones y obras de carácter federal, y ésta a su vez con los municipios.*

- Art. 117, fracción VIII, párrafo segundo: "Los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas..."

III. *EL Municipio en Tlaxcala*

Contexto

Los antecedentes dispuestos en este capítulo se orientan a destacar tres periodos que determinan el papel de Tlaxcala y, desde luego de Huamantla, en la Historia de México: Los Tlaxcaltecas en la Creación de la Nueva Nación; El Virreinato y las Prebendas Alcanzadas; y La Lucha por la Soberanía Tlaxcalteca.

Si bien el rasgo fundamental que caracteriza el devenir histórico de Tlaxcala es la lucha por su soberanía, no debemos olvidar que los avatares por los que ha atravesado la entidad desde la época colonial, hasta el siglo pasado, son producto del papel que el pueblo tlaxcalteca desempeñó en la dominación española. Esos sucesos dan cuenta de la dificultad que para los tlaxcaltecas representó lograr la soberanía de manera definitiva hasta 1917.

Tlaxcala se vio envuelta en una serie de conflictos donde lo que perduró fue la inestabilidad de su condición territorial, primero ante la Corona española, y después frente a los vaivenes de los gobiernos republicanos y centralistas durante el siglo XIX, sin olvidar también su situación durante el efímero pero colapsante segundo imperio, en la segunda mitad del siglo pasado. A su vez, al interior de la entidad se presentaron posiciones encontradas respecto a la situación de Tlaxcala en los mismos términos: algunos abogando por depender de un poder central, otros por alcanzar la autonomía territorial. De cualquier manera, haremos aquí una breve semblanza de la historia de Tlaxcala para observar, de manera general, desde sus antecedentes culturales forjados en la etapa prehispánica, hasta la consolidación de su unidad territorial.

I. Tlaxcala debe su nombre al cultivo que desde hace más de 400 años forma parte esencial de la economía de la entidad: el maíz. A pesar de que este cultivo, junto con el maguey y el pulque, dio fama y prosperidad al estado en ciertos periodos de su historia, Tlaxcallan, "lugar de la tortilla de maíz" como es conocido originalmente,³⁷ ha tenido desde entonces condiciones particularmente adversas: recursos naturales insuficientes, agricultura endeble y pobre, inclusive la distribución de los asentamientos humanos reflejaba la desigualdad natural que presentaban sus dos grandes subregiones: la del norte y la del centro-sur.³⁸ En ésta última se concentrarían la mayoría de los pueblos para convertirse posteriormente en el foco de desarrollo económico y demográfico de la entidad.

³⁷ RENDÓN Garcini, Ricardo. Breve Historia de Tlaxcala FCE. México, 1996, P 147

Con el tiempo, gran parte de la población se dedicó a la agricultura, al comercio y al trabajo artesanal, actividades que hoy siguen siendo importantes entre muchos tlaxcaltecas. Aquella antigua civilización dejó plasmado su talento en la construcción de obras monumentales, como la ciudad de Cacaxtla, considerada patrimonio arqueológico de la humanidad y obligado punto de referencia de la identidad tlaxcalteca.

De manera general podemos observar el desarrollo de la cultura tlaxcalteca, previo a la Conquista, a través de siete etapas que abarcan del año 1200 A.C. hasta el 1519 de nuestra era:³⁹

1. Cultura Tlatempa (1200-800 A.C.) Se distingue por el aumento de los asentamientos humanos, alcanzando los 150, y por observar los principios de una arquitectura ceremonial.
2. Cultura Texaloc (800-300 A.C.) Llegan a 275 los asentamientos humanos.
3. Cultura Tezoquipan (300-100 A.C.) Constituye el período de mayor apogeo en Tlaxcala. La población se concentra en grandes centros y desaparecen las aldeas dispersas. Presencia de importantes centros ceremoniales, además de intensa actividad agrícola.
4. Cultura Tenanyenac (100 A.C.- 650 D.C.) La región experimenta un serio estancamiento general.
5. Cultura Texcalac temprana (650-850 D.C.) El número de asentamientos rebasa los 350 y los sitios fortificados se incrementan, concentrándose la población en el bloque Tlaxcala.
6. Cultura Texcalac tardía (850-1100 D.C.) Se definen algunos señoríos importantes como el de Tepeticpac y se inicia la consolidación del estado tlaxcalteca. Aunque la población aumenta ligeramente, el número de asentamientos disminuye y se concentra en la parte central de la región.
7. Cultura Tlaxcala (1100-1519 D.C.) Sin incrementos la población parece concentrarse en poblados mayores. Al inicio de esta fase se consolida el estado tlaxcalteca, el cual se organiza sobre la base de la federación de señoríos, permitiéndole mantenerse independiente del dominio de los grupos vecinos, que también surgen con mayor fuerza y dinamismo en ésta época.

³⁸ Este es un fenómeno central que influirá de manera notable en el desarrollo histórico de Tlaxcala.

³⁹ LEMOINE, Ernesto, et ál. El Territorio Mexicano. IMSS. México, 1982, P. 631.

Esta reconstrucción general del desarrollo de la cultura en el actual estado, será complementada con la referencia de posibles grupos humanos que participaron en su formación. A la llegada de los españoles se hablaban en el territorio tres dialectos: náhuatl, otomí y pinome de los chocho popolocas, en ese mismo orden de importancia.

Los chocho popolocas, junto con los olmecas xicalancas y los zacatecas, fueron algunos de los más antiguos habitantes que se conocen en el área. Después de ellos, el asentamiento humano estuvo marcado por la llegada de los teochichimecas o tlaxcaltecas nahuas.

Estos grupos formaron parte de la gran población náhuatl del Altiplano Central, pero se diferenciaron de aquellos por su particular situación política. Se dice que estos tlaxcaltecas trajeron consigo el maíz, a sus dioses y el conocimiento de la arquitectura monumental. Aunque se mezclaron con los otomíes, ocuparon una posición central dominante y mantuvieron a aquellos en la periferia.⁴⁰

Pero los tlaxcaltecas, tribu de los chichimecas que salieron después de los acolhuas, tepanecas y chalmecas, vinieron buscando a sus parientes, los texcocanos o acolhuas, que les cedieron un pedazo de tierra cerca de Texcoco en Poyauhtlán. Después de serios conflictos con los vecinos, el grupo decidió mudarse emprendiendo la marcha rumbo a las provincias de Tlaxcala y Huejotzingo, desde donde se extendieron por el territorio expulsando a los restos de los olmecas xicalancas que poblaban el área.

En el momento de su llegada, el territorio se encontraba dividido entre un grupo de estados autónomos; el número de unidades independientes con centros ceremoniales, se acercaba a los 60, que agrupaban a su vez 200 asentamientos.⁴¹

Así, hacia el siglo XV de nuestra era la antigua Tlaxcallan se convertía en uno de los pueblos más importantes de Mesoamérica, gracias a la inclusión de varios grupos culturales y al contacto tributario y comercial con otros más.⁴² Para aquel tiempo, la organización social de la región contaba con una veintena de señoríos o cacicazgos, los cuales se confederaron conservando su soberanía interna, con la finalidad de protegerse de sus enemigos.⁴³

⁴⁰ *Ibid.*, p. 632.

⁴¹ GERHARD, Peter. *A Guide to the Historical Geography of New Spain*. Citado por Lemoine Ernesto, *Op. Cit.*, p. 632.

⁴² RENDÓN GARCINI, Ricardo. *obra citada*, p. 26.

⁴³ Entre los que se encontraban, principalmente, los habitantes de Huexotzinco, quienes conservaban la hegemonía entre los pueblos del valle de Atoyac y cuyo apoyo provenía de los señoríos de la cuenca de México *Ibid.*, p. 26.

Debido a que tenían mayor poder, cuatro de esos señoríos destacaron en calidad de consejo supremo, sirviendo posteriormente de fundamento para organizar la administración política y territorial de Tlaxcala durante la etapa virreinal.⁴⁴

Importante es considerar desde entonces el arraigo que tuvo la firme y compleja organización política, económica y social de los pueblos tlaxcaltecas, consolidada por la lucha frente a sus enemigos históricos: los cholultecas, los huexotzincas y finalmente los mexicas. Con éstos últimos mantuvieron guerras que provocaron se estrechara el cerco militar sobre el territorio de Tlaxcala, que se invirtiera una gran cantidad de recursos en la construcción de fortificaciones, que escasearan productos básicos y suntuarios, y se elevara la demanda de tierras. A pesar de eso, Tlaxcala nunca cedió a los afanes intervencionistas del imperialismo mexica.⁴⁵ Este conflicto con los mexicas sería la primera de las duras pruebas por las que tendría que pasar el pueblo tlaxcalteca para defender su autonomía, la cual no se resolvió sino hasta la intervención de los españoles, en el período conocido como la Conquista.

II. Hernán Cortés sabía que para dominar al poderoso Imperio Mexica tenía que pasar forzosamente por tierras tlaxcaltecas. Llegar a Tenochtitlan desde Veracruz, implicaba atravesar aquellas tierras, así que se propuso someter de igual manera a los habitantes de aquella región.⁴⁶ Así, en septiembre de 1519 Cortés llega a Tlaxcala, encontrando una provincia constituida por un estado militar con una composición interna de carácter federal que agrupaba en los momentos de conflicto a sus señoríos y vivía en constante lucha con sus vecinos, principalmente, como lo señalamos más arriba, con los

⁴⁴ Los españoles nombrarían más tarde como "república" a la organización indígena de señoríos confederados, y "senado" a su consejo supremo. Incluso podemos encontrar esas denominaciones en la "Historia de la conquista de México", escrita en 1684 por Solís y Rivadeneyra, Antonio, a quien David A. Brading critica precisamente por utilizar el nombre de las instituciones europeas en las instituciones indígenas, diciendo que Solís, "en su impaciencia por valerse de una prosa pura y clásica aplicó la nomenclatura española a las instituciones indígenas, de modo que describe a los tlaxcaltecas reuniéndose en el senado, y teniendo una nobleza con caballeros." Por otra parte Brading cita a William Prescott señalando que éste autor, en su "History of the Conquest of Mexico", define extrañamente a Tlaxcala como república feudal, siendo éste un caso excepcional en el antiguo México donde se tenía un modo de gobierno marcadamente oriental: En BRADING, David A. *Ibid.*, P.P. 236-238 y 681. Del mismo modo encontramos aquellas denominaciones tanto en el relato de la Conquista que hace José María Luis Mora, como en la descripción que hace Lucas Alamán en 1849 acerca del estado que guardaba el país antes de la Conquista: "Dentro de aquel imperio (el mexica) se hallaba enclavada la república aristocrática de Tlaxcala, con su pequeño territorio..." En ALAMÁN, Lucas. *Historia de México* desde los primeros movimientos que prepararon su Independencia en 1808 hasta la época presente. 1985, Tomo I, p. 5.

⁴⁵ A este respecto, José María Luis Mora comenta lo siguiente: "La república de Tlaxcala, aislada y cercada al mismo tiempo por todas partes del territorio del imperio, había logrado no sólo sostenerse contra las fuerzas de éste, sino también asegurar la reputación de sus armas y gobierno, que mil veces frustraron los planes más bien combinados para subyugarla concebidos y puestos en ejecución por los Mexicanos." En MORA, José María Luis *Ibid.*, p. 13.

mexicas, a quienes se les consideraba "enemigos hereditarios."⁴⁷ Esta lucha era fiel reflejo de la negativa tlaxcalteca a ser dominados por el imperio, ya que las comunidades que integraban el territorio poseían un alto grado de independencia y autonomía políticas.

El encuentro inicial entre españoles y tlaxcaltecas fue violento, a pesar de que Cortés les solicitó en un principio permiso para pasar por su territorio, petición que fue negada.⁴⁸ Sólo el intenso desgaste que sufrieron los dos bandos después de varios enfrentamientos los obligó a pactar, lo que causó en los españoles una admiración hacia los tlaxcaltecas por una resistencia a la que no estaban acostumbrados.

No obstante la oposición de algunos dirigentes para pactar,⁴⁹ la oferta de los españoles en el sentido de establecer una alianza para vencer a los mexicas, motivó a los tlaxcaltecas a condicionar el pacto exigiendo trato de pueblo aliado y no conquistado, reconociendo como el único al dios cristiano, y al Rey de España como su monarca.

De hecho, el no haber tomado los españoles las cabeceras de los principales señoríos, significaba que la derrota tlaxcalteca no había sido total, por lo cual entonces su rendición no debía ser incondicional. Así, Tlaxcala pasaría a ser un pueblo realengo con los privilegios que de ello derivaban, logrando sobrevivir como una sociedad indígena con

⁴⁶ De hecho éste será un rasgo particular que pesará a lo largo de la historia de Tlaxcala: ser un paso y parada obligada, si se proviene del este del país, en el trayecto a la ciudad de México

⁴⁷ Hacen referencia a ello David A. Brading, Mora también hace referencia al conflicto entre mexicas y tlaxcaltecas así: "El odio nacional entre potencias limítrofes que están en guerra continua, si se halla exacerbado por actos recíprocos de crueldad como sucedía entre México y Tlaxcala, llega a ser una pasión inextinguible y sin freno, que para conseguir la destrucción del contrario, es capaz de sacrificar su propia existencia." En José María Luis Mora, *Op. Cit.* 13 y 14. Al mismo respecto, Alamán menciona que "el odio nacional que se había creado entre ambos pueblos (el mexica y el tlaxcalteca) por estas hostilidades continuas, fué el gran resorte, que con admirable sagacidad, supo emplear Cortés para subyugar a unos y otros." En Lucas Alamán, *Op. Cit.*, Tomo I, p. 5. Por su parte, Moreno Toscano, Alejandra, refiere en su ensayo "El Siglo de la Conquista" que Cortés "percibe de la existencia de fuertes rivalidades entre los pueblos indígenas" las cuales aprendería a aprovecharlas para posteriormente establecer alianzas, particularmente, con los tlaxcaltecas: en *Historia General de México*, P.P. 3 y 4

⁴⁸ Incluso el "senado" no sólo negó el permiso, sino que "aprisionó a los Zempoales que lo solicitaban preparándose con las armas a sostener su negativa". El rechazo de los tlaxcaltecas se debió a la pretensión de Cortés de imponerles la religión católica por la fuerza, como lo había hecho en Zempoala: En José María Luis Mora, *Ibid*, Tomo II, págs. 14-18. A este respecto, Fray Servando Teresa de Mier afirmaría en 1813, y citando a Juan de Torquemada, que Cortés no se atrevió a repetir el atentado a Zempoala en "Tlaxcallan, contenido con este razonamiento que el capitán general, su amigo Maxiscatzin, le dirigió a nombre del Senado (tlaxcalteca): Decis que adoramos piedras y palos, y nosotros sabemos que lo son en quanto a figuras, pero no adoramos en ellas sino los seres inmortales que representan del cielo... convencernos de que son malos contra el testimonio de la experiencia de los siglos, no es obra de un día. Dexad al pueblo tiempo para ilustrarse informándose de vuestra creencia, y si no fueran buenas, él precipitará sus imágenes por sí mismo. Miétras, nada de eso impide nuestra unión en las armas, y peligraría sí adoptáseis una providencia intempestiva." En TERESA DE MIER, Fray Servando *Ibid*, P. 770.

⁴⁹ "Por un lado, Xicoténcatl hijo proponía continuar la lucha, pues veía posibilidades de vencer; por otro lado, los caciques Maxiscatzin, de Ocoteluco, y Xicoténcatl padre, de Tizatlán, se inclinaban a negociar con el enemigo para obtener la paz." En Rendón Garcini, Ricardo, *Ibid*, p. 31.

una autonomía y una cohesión disminuidas, pero ciertamente mayores a las del resto de los pueblos indios.

Cabe mencionar que fueron los tlaxcaltecas quienes acompañaron a Cortés durante su primera entrada a Tenochtitlan; le siguieron posteriormente en su expedición contra Narváez y estuvieron a su lado durante la Noche Triste.⁵⁰ Lo albergaron de nuevo en Tlaxcala, para después participar en el último asalto a Tenochtitlan. Derrotado el imperio mexica, los tlaxcaltecas acompañaron a los españoles en sus principales expediciones durante los siguientes diez años: al Pánuco, a Guatemala y a occidente.

La alianza hispano-tlaxcalteca se presentó en un marco de ventaja para los españoles, en tanto éstos percibieron las rivalidades entre los grupos indígenas; siendo más poderosos militarmente, aprovecharon aquellos enconos para fortalecer su posición, en aras del sometimiento del imperio azteca. Aún así, para la victoria de los españoles fue fundamental la alianza con los indígenas, siendo esto una constante en todo el territorio ahora conocido como Latinoamérica; como ejemplo en Perú, donde el Inca Paullu ayudó a Almagro para la conquista de Chile.⁵¹

De aquella alianza, Tlaxcala obtuvo una administración política y de gobierno privilegiada, en comparación con el resto del virreinato. La organización indígena tradicional fue respetada en gran medida, combinándola con algunas formas de gobierno españolas. Muy pronto se instituyó el cabildo como máxima autoridad, otorgándole el derecho de ser compuesto exclusivamente por indígenas tlaxcaltecas.⁵²

⁵⁰ En cuanto a este episodio, relatan tanto los informantes de Sahagún como los redactores de los Anales de Tlatelolco que *"cuando llegó la medianoche salieron los españoles en compacta formación ... y también los tlaxcaltecas todos. Los españoles iban delante y los tlaxcaltecas los iban siguiendo, iban pegados a sus espaldas cual si fueran un muro se estrechaban con ellos. De un lado y de otro había muertos. Eran tocados por las flechas los españoles, eran tocados los tlaxcaltecas. Pero también eran tocados los mexicanos."* En MORENO T., Alejandra. *Ibid.* P.P. 6 y 7.

⁵¹ TERESA DE MIER, Fray Servando, *Ibid.* p. 146., cita esto mencionando que *"en una palabra los soldados para la conquista han sido Indios con Gefes Europeos"*, en clara alusión al hecho de que los españoles se valieron de los indígenas como apoyo, a partir de las rivalidades surgidas entre ellos, para conquistar las tierras americanas

⁵² *"El cabildo de Tlaxcala estaba conformado en igual número por miembros de los cuatro principales señoríos: Ocoteluco, Tizatlán, Quiahuiztlán y Tepeticpac; los tlatoque o caciques de los mismos eran reconocidos como regidores vitalicios, y la gubernatura india tocaba de manera rotativa a cada una de estas cabeceras, primero por periodos de dos años, y a partir de 1591 de manera anual. El gobernador indio y los que ocupaban algunos otros cargos de carácter temporal eran seleccionados por medio de un cuerpo de electores compuesto por 220 personas, que por lo general eran los principales de los pueblos de indios. Los funcionarios de menor importancia, como alguaciles, mayordomos y recolectores de tributos, eran nombrados por el cabildo. Esta institución de gobierno, si bien era de origen hispano, vino a fortalecer la estructura política y social de los antiguos señoríos, al incorporar a los indios principales en cargos de similar importancia a los que ya tenían antes de la llegada de los españoles. De esta manera, las casas señoriales continuaron teniendo el control y la autoridad sobre tierras, trabajo y hombres de sus respectivos pueblos."*

También se creó el cargo de gobernador indio y el de gobernador español, aunque la autoridad de ambos era muy limitada, precisamente porque los tlaxcaltecas dependían directamente del rey, teniendo el derecho de apelar a él sin que mediara ninguna otra autoridad de la península ibérica, ni de la colonia novohispana.⁵³

Si bien las ventajas de la alianza con los hispanos trajeron grandes concesiones, además de importantes consideraciones, en realidad tuvieron siempre que luchar para mantener sus privilegios y para recordar a los españoles el determinante papel que desempeñaron como aliados en la Conquista.

Surge entonces la provincia de Tlaxcala, fundada en 1525, y, por disposición del Papa Clemente VII se reconoce una nueva ciudad con el mismo nombre. Ésta, a diferencia de otras muchas, no se edificó sobre las ruinas de antiguos templos como un símbolo de conquista. Las casas señoriales continuaron con el control de tierras, trabajos y hombres en sus respectivos pueblos, aunque con el tiempo varios factores contribuyeron a su reducción.

En diversas ocasiones estuvieron en peligro de perderse los lazos de dependencia de los pueblos respecto al cabildo,⁵⁴ pero la autoridad de éste logró imponerse y mantener la unidad de la provincia, a pesar de los repetidos embates del gobierno virreinal, de los colonos españoles, e incluso de algunos indios rebeldes. La última victoria sobre el

En ello radicó sobre todo el carácter de excepción que tuvo Tlaxcala en relación con el resto de la Nueva España.” En RENDÓN GARCINI, Ricardo, *Ibid*, p. 37.

⁵³ Apoyando lo anterior, En Teresa de Mier, Fray Servando *Ibid*, p. 147. Se menciona que le era concedido a Tlaxcala “que su Alcalde mayor se llame Gobernador, sea siempre natural de allí, y sus Indios escriban al rey en derecho sobre lo que interese a su república.”

⁵⁴ “Un ejemplo de este proceso fue lo que pasó con el pueblo de Huamantla, que en dos ocasiones intentó separarse junto con sus barrios y pueblos sujetos, esto es, el partido completo, de la jurisdicción gubernativa de la ciudad de Tlaxcala, pero sin perder por ello los privilegios de que gozaba la provincia en su conjunto. Con ese objetivo, la oficialidad de Huamantla, apoyada por los labradores españoles más poderosos y algunos indios macehuales, emprendió ante la autoridad virreinal una gestión a mediados del siglo XVII y otra cien años después. En ambas fracasaron los separatistas, a pesar de que ofrecían dar a la Corona una fuerte suma de dinero si su petición resultaba favorable. Huamantla había logrado un importante desarrollo debido a su floreciente actividad agrícola y ganadera, además de estar penetrada por un creciente número de hacendados españoles que miraba más hacia Puebla que hacia la indígena ciudad de Tlaxcala. De ahí que desearan convertirse en un corregimiento y elevar al pueblo de Huamantla a la categoría de villa con cabildo propio, compuesto por españoles, claro está. El cabildo de Tlaxcala no estaba dispuesto a permitir la desintegración de la provincia, ya que con certeza detrás de Huamantla los otros partidos (llamados también tenientazgos o cuarteles, como se verá más adelante) en que estaba dividida dicha provincia seguirían el mismo ejemplo... El cabildo tampoco podía compartir los privilegios otorgados a la ciudad de Tlaxcala con una población que estaría fuera de su tutela, y que una vez autónoma probablemente sería anexada a Puebla. Ceder a la petición de Huamantla hubiera significado un debilitamiento del poder del cabildo indígena frente a la presencia española en Tlaxcala, una provincia orgullosamente india. También estaban implicados en esta pugna problemas de tributos y repartimientos de fuerza de trabajo indígena...” En RENDÓN GARCINI, Ricardo *Ibid*, p. 40.

particular se presentó con las reformas borbónicas al evitar que Tlaxcala fuera anexada a la intendencia de Puebla, estableciendo los límites precisos entre ambas entidades.⁵⁵

Desde el inicio de la Conquista, la región de Tlaxcala se consideró como una unidad bajo la protección de la Corona, así que no era extraño ver una gestión mixta en la cual las tareas administrativas las realizaban los españoles, mientras que las tareas de gobierno corrían a cargo del cabildo indígena. Esta organización se implantó desde 1540, es decir, desde la formación de las cuatro cabeceras en el área -Tepeticpac al norte, Ocotelucó al sur, Tizatlán al este y Quiahuixtlán al oeste- aunque para 1550 la ciudad de Tlaxcala, constituida como capital provincial, paulatinamente fue suplantando hasta que perdieron su razón de ser como unidades administrativas, dividiéndose más tarde en siete tenientazgos, cuarteles o partidos. Estos últimos, cuyo centro era precisamente Tlaxcala, eran Apizaco, Chiautempan, Huamantla, Ixtacuixtla, Nativitas y Tlaxco. En esa fecha, la Nueva España se encontraba dividida en 40 provincias, una de las cuales era Tlaxcala.⁵⁶

A pesar de su categoría de privilegiada, Tlaxcala debió pagar regularmente a la Corona tributos en maíz, aún cuando siempre asumió ello como un gesto de vasallaje al Rey y no como obligación de pueblo conquistado.⁵⁷ Hacia 1563, el Rey le concede el título de ciudad "Muy Noble" y "Muy Leal", para que en 1583 se le añadiera el título de "Insigne". En 1570, se llevó a cabo una gran fragmentación del territorio de la Nueva España, dentro de sus unidades mayores, las provincias, pero Tlaxcala no resultó afectada.

Como parte de los privilegios correspondientes, y debido a la amalgama entre Estado e Iglesia, Tlaxcala fue designada como sede episcopal, teniendo como primer Obispo al dominico fray Julián Garcés.⁵⁸ No obstante muy pronto los españoles poblanos le

⁵⁵ De hecho, durante todo el período colonial los linderos entre Tlaxcala y Puebla fueron objeto de constantes conflictos, ya que los poblanos acusaban a los tlaxcaltecos de aprovecharse de sus prerrogativas regias para expandir sus fronteras. *Ibid.*, P.P. 36, 37 y 149.

⁵⁶ LEMOINE, Ernesto *Ibid.*, p. 637. A este respecto, François-Xavier Guerra comenta que *"las diferencias de los asentamientos precolombinos predeterminaron parcialmente la implantación española (reinos de México en los territorios del Imperio Azteca, de Tlaxcala, de Michoacán en el área tarasca, gobernación de Yucatán en el espacio maya);*

⁵⁷ Las Leyes tituladas de 1542, donde se establece que *"Incorporando después y uniendo los dominios de las Indias a su corona de Castilla, que es conceder a los Municipios el privilegio de Colonias queremos y mandamos dice el Emperador que sean tratados los Indios como vasallos nuestros de Castilla pues lo son."* En TERESA DE MIER Fray Servando, *Ibid.* Tomo I, p. 147.

⁵⁸ Este obispo tuvo la particularidad de instigar al papa Paulo III para que emitiera una bula en 1537 en la que definía *"que los Indios eran verdaderos hombres, y como tales no sólo capaces de lo fé cristiana, sino que como libres y señores de sus bienes debían gozar de su libertad y dominio; sin que por ninguno título se les pudiese privar... porque siendo hombres, y por consiguiente capaces de fé y salvación, no se debían exterminar con la servidumbre, sino llamarlos con la predicación, y el exemplo."* Esto con el fin de dar una dimensión internacional a la preocupación real por las Indias por parte del clero católico. En *Ibid.*, Tomo II, p. 577; y en BRADING, David A. *Ibid.*, P.P. 82 y 83.

arrebataron tal honor al llevarse a la ciudad de Puebla la cabecera diocesana.⁵⁹ Por tal razón durante cuatro siglos, Tlaxcala dependió eclesiásticamente de Puebla. Como una especie de compensación dentro del universo de lo sagrado, en Tlaxcala surgieron dos santuarios donde se veneraban dos portentos milagrosos la Virgen de Ocotlán y San Miguel Arcángel.

La sólida influencia franciscana en la vida de los tlaxcaltecas, sólo disminuyó con la secularización de sus doctrinas por órdenes del obispo de Puebla, Juan de Palafox. Un proceso, por cierto, muy conflictivo y prolongado que afectó a indios y frailes, sobre todo por el reacomodo jurisdiccional de los pueblos cabeceras y sujetos, y su consecuente reparto de tributos.⁶⁰

Debido a las crisis agrícolas y demográficas de fines del siglo XVI,⁶¹ la región de Tlaxcala tuvo severos problemas para completar sus tributos, motivo por el cual se ordenó encarcelar a los miembros del gobierno indio y rematando los terrenos comunales. El virrey se entromete en la designación de los gobernadores indios, permitiendo su reelección.

Hacia 1641 se inicia una etapa de alternancia entre el gobernador español y el cabildo en la administración de los tributos, logrando en 1687, tras una serie de rebeliones, se retome el derecho legal de que el cabildo y el gobierno indígena sean elegidos y

⁵⁹ Esto se debió a la fuerte presión que ejercieron por su deseo de contar con la residencia de un obispo que diera relevancia a su nueva ciudad. Si bien con esa medida Tlaxcala se vio menospreciada, por otro lado la provincia ofrecería menos atractivo de asentamiento para los españoles y, por consiguiente se presentaría una mayor autonomía para los tlaxcaltecas. En RENDÓN GARCINI, Ricardo, *Ibid.*, p. 60

⁶⁰ Aún y cuando los frailes franciscanos llegaron a Tlaxcala incluso antes de que se fundara la ciudad de Tlaxcala (1524), y que a través de un arduo trabajo que consistió fundamentalmente en la evangelización de los tlaxcaltecas por medio de la edificación de escuelas, hospitales y, por supuesto, templos religiosos, lo cual con el paso del tiempo los convirtió en la orden católica más influyente de la provincia, ante los ojos de los españoles poderosos de Puebla, Tlaxcala estaba fuera de su control debido justamente a la fuerte influencia franciscana. Para los españoles, los franciscanos habían consentido un orden no sólo religioso sino civil, muy favorable a los indígenas y demasiado respetuoso de sus privilegios y de su tradicional organización política, social y territorial, en la que los hispanos tenían muy poca cabida. Por esa razón Palafox ordenó la "secularización" de Tlaxcala, que no fue otra cosa más que el traspaso de las "doctrinas" (como entonces se denominaba más comúnmente a las parroquias) de manos del clero regular, es decir, de aquel cuyas funciones ministeriales sacerdotales consisten tan sólo en confesar, predicar, officiar y decir misa, a las manos del clero secular, esto es, al clero sujeto a la jurisdicción ordinaria de los obispos. En *Ibid.*, P.P. 61, 62 y 151. Sobre la distinción entre clero regular y secular, en MORA, José María Luis, *Ibid.*, Tomo I, p. 263.

⁶¹ En este sentido Brading destaca que "sea como fuere y pese a los alegatos de los frailes, el maltrato no habría sido una de las principales causas de la despoblación de los indios, resultado en gran parte de las periódicas enfermedades epidémicas. Después de todo, Tlaxcala como aliada de los conquistadores había quedado exenta de tributo y de las levas de trabajo y, sin embargo, había sufrido casi la misma pérdida de población." En BRADING, David A. *Op. Cit.*, p. 325.

ocupados por indios puros. A principios del siglo XVIII se autoriza al cabildo la vigilancia de los hacendados, a fin de que cumplan con sus obligaciones laborales.

No obstante el sistema administrativo de las Intendencias, se instituyó en España en 1718, con los borbones. No fue sino hasta el 4 de diciembre de 1786 cuando se implantó en la Nueva España. El primer artículo de esa ordenanza, obligaba a dividir el territorio de la Colonia en doce intendencias, e inicialmente Tlaxcala se integró a la de Puebla; por real Cédula del 2 de mayo de 1793 fue separada para quedar sujeta directamente a un gobernador militar independiente del intendente, y reconocido exclusivamente por el virrey.⁶² En la época anterior a la consumación de la Independencia, Tlaxcala sería uno de los tres gobiernos que junto con las intendencias y las provincias internas, constituían el total del territorio novohispano.⁶³

A pesar de que todos los privilegios habían sido trastocados, los indios sobrevivían y gozaban de las bases jurídicas e históricas suficientes para seguir defendiéndolos. Esta situación fundamenta la razón por la cual, cuando despertó la ola insurgente, el cabildo tlaxcalteca declaró su lealtad a la Corona⁶⁴ y consiguió el derecho a participar en la Junta Central Gubernativa en representación de la Nueva España,⁶⁵ la cual se significó más tarde en las Cortes de Cádiz. Estas Cortes⁶⁶ elaboraron una Constitución de tipo liberal, la

⁶² O'GORMAN, Edmundo. Historia de las Divisiones Territoriales de México 1973, p. 22.

⁶³ LEMOINE, Ernesto, ibid, p. 637.

⁶⁴ Alamán lo registra así: "Muchas fueron las protestas de fidelidad que el virrey recibió de varias corporaciones, en especial... y del ayuntamiento de Tlaxcala. Este recordaba los señalados servicios y acendrada lealtad de los antiguos tlaxcaltecas, y en prueba de estar aquel cuerpo animado de los mismos sentimientos, entregó a disposición del virrey dos emisarios de Hidalgo que habían ido á seducir á aquellos vecinos, llevando papeles revolucionarios en el hueco de unas cañas que les servían de bastones." En Alamán, Lucas, ibid p. 398. Este mismo hecho Mora lo relata de la siguiente manera "Los Indios de Tlaxcala fueron los primeros que denunciaron a los comisionados de D. Juan Aldama, enviados a aquel punto para propagar la insurrección, sorprendiéndolos y mandándolos presos al virrey con las instrucciones que llevaban ocultas en la cavidad de un baston." En Mora, José María Luis, ibid, Tomo III, P.P. 65 y 66.

⁶⁵ El 4 de octubre de 1809 se hizo la elección de quien representaría a la Nueva España en la Junta Central, obteniendo el primer lugar de todos los votos en la terna que formaron el virrey y la audiencia, el tlaxcalteca D. Manuel de Lardizábal, aunque el lugar lo obtendría definitivamente su hermano Miguel. Alamán, Lucas, ibid Tomo I, p.308. Para todo lo referente al papel de la Junta Central, ver ibid, Tomo I, Capítulo VII.

⁶⁶ De las Cortes de Cádiz conviene mencionar aquí dos aspectos: el primero, sobre la destacada participación que tuvo el sacerdote y escritor tlaxcalteca nacido en San Felipe Ixtacuixtla, doctor José Miguel Guri y Alcocer, quien a partir de su colaboración en la elaboración de la Constitución de Cádiz hizo una importante carrera legislativa, al grado de presidir años más tarde el Congreso Constituyente que promulgó en 1824 la primera Constitución Federal del México independiente; el segundo aspecto tiene que ver con el añejo conflicto entre Puebla y Tlaxcala, el cual se avivó debido a que, como la nueva ley fundamental establecía diputaciones provinciales, Puebla peleó porque la de Tlaxcala quedara integrada a la intendencia poblana, pero el gobierno tlaxcalteca nuevamente logró salvar su autonomía manteniendo su propia diputación. Sobre Guri y Alcocer, ver Teresa de Mier, Fray ibid Tomo II, P.P. 442, 647, 653 y 657, Alamán, Lucas, ibid Tomo I, p. 5, Tomo III, P.P. 15, 49, 59, 60 y 68 y Tomo V, p. 480; y Rendón Garciní, Ricardo ibid, p. 67; sobre el conflicto Puebla-Tlaxcala, ver ibid, p. 67; sobre las Cortes de Cádiz, ver ALAMÁN, Lucas, ibid Tomo III, Capítulo I y ZAVALA Lorenzo de ibid P.P.. 49 y 50.

cual, como en otras partes del país, fue jurada en 1812 en la plaza central de Tlaxcala, por la que desde entonces se llama "Plaza de la Constitución", aunque en octubre de 1814 fue derogada por Fernando VII al restaurarse la dinastía de los Borbón en España a raíz de la derrota de Napoleón Bonaparte.

Aquellas bases jurídicas e históricas explican por qué, frente al movimiento independentista encabezado por Hidalgo en 1810, el cabildo apoyó de nuevo a la autoridad virreinal. La situación generada por los privilegios reales por un lado, y la forma de autogobierno indio por el otro, acabaron por dividir a los tlaxcaltecas en dos frentes de lucha: el primero, que apoyaba a las fuerzas realistas, formado por el ayuntamiento de la Ciudad de Tlaxcala y la mayoría de los miembros de la élite, en la que quedaban incluidos hacendados españoles y criollos, así como caciques indígenas; el segundo, inclinado hacia el lado insurgente, se encontraba compuesto por campesinos y pequeños propietarios indios, mestizos y criollos, además de algunos intelectuales que vieron en el movimiento la oportunidad de liberarse del monopolio de poder sostenido por el grupo contrario, o por lo menos hacer el intento de buscar una mejoría en su precario nivel de subsistencia.⁶⁷

Si bien el papel desempeñado por Tlaxcala durante la guerra de Independencia ha sido escasamente estudiado, buena parte de los hechos hasta ahora conocidos provienen de la historiografía liberal del siglo pasado, la cual prueba que durante dicha guerra hubo descontento entre los pueblos indígenas en contra del gobierno virreinal, no obstante se vieron imposibilitados para realizar un levantamiento masivo en favor de la independencia debido al férreo control militar que los realistas mantenían desde Puebla sobre Tlaxcala.⁶⁸

⁶⁷ RENDÓN Garcini, Ricardo, *Ibid.*, p. 66.

⁶⁸ ALAMÁN, Lucas, *Ibid.* P.P. 484 y 569. Ver, además, los "Sucesos en las Provincias" cita el expediente de las campañas de Calleja, lo relata así: "Tlaxcala ha sido invadida repetidas veces, viéndose sus habitantes obligados á vivir con toda la inquietud, sobresalto y vigilancia que se tendría en una plaza sitiada. La provincia de Tepeaca está perseguida y dominada en general: todos los pueblos y haciendas padecen extorsiones y desafueros..." Dentro de este contexto es necesario mencionar también el ataque a Huamantla en 1812: "El pueblo de Huamantla, ahora unido al territorio de Tlaxcala, era entonces de los más ricos de la provincia de Puebla, pues por su situación, venía á ser el tránsito preciso del comercio entre Veracruz y Méjico: uniéronse para atacarlo todos los jefes principales de los insurgentes de aquella comarca en Apizaco... En el primer día de ataque los insurgentes fueron rechazados, pero en el segundo, entraron á viva fuerza quedando muertos casi todos los soldados de línea y varios oficiales, y saquearon la población..." En ALAMÁN Lucas, *Ibid.* Tomo II, P.P. 484 y 569. Ver, además, los "Sucesos en las Provincias" en *Ibid.*, Tomo IV, Capítulo VII

De otro lado, el 22 de octubre de 1814 se promulga la Constitución de Apatzingán, la cual, en su capítulo I sobre la división territorial, incluye a Tlaxcala como una de las 17 provincias en las que se divide esta “América Mexicana.”⁶⁹

Tlaxcala se incorporó en la etapa final de la lucha por la Independencia de México, cuando las fuerzas realistas fueron expulsadas del territorio tlaxcalteca y las tropas insurgentes comandadas por Nicolás Bravo, entraron a su ciudad capital en abril de 1821. A partir de entonces, quedó liberada de sus vínculos con la Corona española; no obstante, tendría que entablar una prolongada lucha para alcanzar su soberanía política ahora al interior del naciente país.

III. En la ley de convocatoria para formar el Congreso realizada por Iturbide en 1821, se menciona a Tlaxcala como una de las 21 provincias que formaban parte del país. Cuando aparece el acta constitutiva de la federación, se establece por vez primera el uso del término Estado para definir a las unidades territoriales, señalando a Tlaxcala como uno de ellos (aunque en las discusiones previas hubo algunos cuestionamientos a su presencia como tal). Sin embargo, en el documento formal de la Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos desaparece Tlaxcala con tal nivel y se recomienda que una ley constitucional fije su carácter.⁷⁰

Una vez consumada la Independencia y al fundarse la República, Puebla reintentó la anexión a ella de Tlaxcala aprovechando la desaparición de sus privilegios proteccionistas, bajo el argumento de que la exprovincia carecía de los elementos necesarios para convertirse en una entidad soberana, es decir, población numerosa y poder económico suficiente.

Ante esta situación, la inconformidad de los tlaxcaltecas no se hizo esperar, sobre todo en los antiguos pueblos de indios, herederos de la experiencia de las luchas autónomas frente al gobierno virreinal.⁷¹ El reconocimiento se dio el 24 de noviembre de 1824 cuando el Congreso General Constituyente determinó, declarándolo Territorio de la federación⁷²

⁶⁹ Las otras provincias fueron México, Puebla, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Tecpan, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila y Nuevo León. Para todo lo referente a la Constitución de Apatzingán, ver *Ibid.*, Tomo IV, Capítulo V, del Libro VI

⁷⁰ O'GORMAN, Edmundo, *Historia de las divisiones territoriales de México*, p. 67.

⁷¹ No hay que olvidar que en Tlaxcala se presentaban dos posturas tradicionales: la de los españoles y criollos quienes estaban a favor de las decisiones de la Corona y, en este caso, de la propuesta anexionista a la cual se sumó también el ayuntamiento de Huamantla; y la de los pequeños propietarios indios, mestizos y criollos, quienes se inclinaban preferentemente por la autonomía

⁷² Aquí fue donde el diputado tlaxcalteca Guri y Alcocer en calidad de presidente del Congreso, pudo frenar las intenciones anexionistas de Puebla: En Rendón Garcini, Ricardo, *Ibid.*, p. 69. Por otra parte, el territorio del país quedó dividido de la siguiente manera un Distrito Federal, 19 Estados independientes en lo relativo a su administración y gobierno interior (Chiapas, Chihuahua, Coahuila-Tejas, Durango, Guanajuato, México,

con un jefe político a la cabeza. Sin embargo, la lucha de Tlaxcala por llegar a ser estado soberano atravesó por numerosas vicisitudes políticas, cambios de gobierno y guerras internas y de intervención. Tlaxcala formalmente se encontraba segmentado en los tenientazgos o cuarteles, surgidos en el período colonial tardío.

Durante la primera época centralista (1836), junto con el cambio en la denominación de Estado a Departamento, desaparece Tlaxcala en 1836 como unidad independiente, integrándose en calidad de distrito al Departamento de México, quedando gobernada por un prefecto.⁷³ Diez años más tarde, al instaurarse el federalismo, Tlaxcala recobraría su identidad como territorio federal, con derecho de ser gobernada por una diputación local y un jefe político, además de ejercer algunas decisiones con respecto a su administración interior, por ejemplo, en rubros como educación primaria, policía, caminos y erario público.⁷⁴

Finalizada la guerra con los Estados Unidos (1847), en la que los tlaxcaltecas participaron activamente en defensa de la nación, se promulga el Estatuto Orgánico del Territorio de Tlaxcala, el cual le concede cierta autonomía. No obstante, Puebla vuelve a insistir en la anexión impidiéndoselo el tenaz esfuerzo de la diputación tlaxcalteca. En 1853 Tlaxcala se adhiere al gobierno de Santana ya que éste les promete la soberanía estatal, pero al verse incumplida la promesa, Tlaxcala se manifiesta a favor del Plan de Ayutla, por medio del cual Santana es derrocado.

Con la rebelión de Ayutla y el regreso por tercera ocasión al federalismo, en 1856 Tlaxcala consiguió por fin, y bajo el cobijo del Congreso Constituyente, la calidad de estado libre y soberano, para ser elevado a rango constitucional un año más tarde. Con la formación de un Congreso local, la promulgación de la Constitución Política estatal (4 de octubre de 1857) y la elección de su propio gobernador (Guillermo Valle), la tradición autonomista de Tlaxcala cristalizaba en una nueva figura política, para que así la entidad quedara establecido en prefecturas, subprefecturas y municipalidades con sus respectivos ayuntamientos.

Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla de los Angeles, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora-Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Jalisco, Yucatán y Zacatecas); y 5 territorios sujetos a los supremos poderes de la Unión (Alta y Baja California, Colima, Santa Fe, Nuevo México y Tlaxcala): En Mora, José María Luis, *Ibid.* Tomo I, P.P., 513 y 514.

⁷³ En el período de vigencia de las *Bases de organización política de la República Mexicana de 1843-46* se dice en un artículo referido a la división territorial, que Tlaxcala, Baja California y Colima quedarán gobernadas separadamente y la ley arreglará su gobierno particular señalándose qué facultades ejercerán sus autoridades: En LEMOINE, Ernesto, *Ibid.*, p. 638.

⁷⁴ RENDÓN Garcini, Ricardo, *Ibid.*, p. 71.

Sin embargo, y aún tras de haber obtenido su soberanía política, su precaria situación económica le dificultaba alcanzar una verdadera autonomía. Paradójicamente, había evitado su anexión a Puebla, pero buena parte de su desarrollo dependía de los capitales poblanos.⁷⁵

La lucha entre liberales-conservadores y republicanos-monarquistas que divide al país entero, quebró también la cohesión que la clase política de Tlaxcala había mantenido en su larga lucha por obtener su soberanía estatal. Incluso, dentro del contexto de aquellos vaivenes, Tlaxcala, como también gran parte del país, llegó a poseer dos gobiernos simultáneos, cuyos representantes trasladarían sus respectivas sedes de manera itinerante, en medio de una gran confusión popular.⁷⁶

La Guerra de Reforma y la intervención francesa desgastaron a la sociedad tlaxcalteca y llevaron al desastre su ya debilitada economía. Durante el gobierno imperial el país se dividió en 50 departamentos, uno de los cuales lo constituía Tlaxcala, que incluía, irónicamente, tres porciones territoriales de Puebla.⁷⁷ Fuerzas del vecino estado hicieron alianza con las tlaxcaltecas para liberar a sus respectivos territorios de los ejércitos imperiales, en el episodio conocido como la batalla de Puebla.

Con la restauración republicana, Tlaxcala recuperó su soberanía de estado federal, devolviendo Zacatlán a Puebla pero quedándose definitivamente con Calpulalpan en 1871, al ser desgajado del Estado de México.⁷⁸ Como una herencia cultural de lo que fue la tradición autonomista de los pueblos indios, Lira y Ortega, entonces gobernador de la entidad, destacó la importancia del municipio (en su obra *El poder municipal*) al cual, pensaba, había que otorgarle mayor soberanía.⁷⁹ Pero el centralismo autoritario que se implantó posteriormente, socavaría tales proyectos.

⁷⁵ En *Ibid*, P.P. 71-75.

⁷⁶ Un ejemplo a ese respecto se presentó cuando el gobierno conservador central decretó el regreso de Tlaxcala a la categoría de territorio, nombrando un jefe político para que la gobernara y cambiando su capital a la ciudad de Huamantla.

⁷⁷ En aquella organización del imperio, Tlaxcala quedó compuesto por cuatro distritos: Tlaxco, Huamantla, Tlaxcala y Zacatlán, y los municipios principales de Chiautempan, Zacatelco, Calpulalpan, Ixtacuixtlán, San Pablo del Monte y Nativitas; como su jefe político y comandante militar fue nombrado el monarquista de ascendencia española Ignacio Ormaechea y Ernáiz: En *Ibid*, p. 77 y LEMOINE, Ernesto, *Ibid*, p. 638.

⁷⁸ En 1863 el presidente Juárez había decidido anexarlo a Tlaxcala por razones de control militar. Con la restauración de la República, Tlaxcala contaba ya con cinco distritos: Calpulalpan, Huamantla, Tlaxcala, Tlaxco y Zacatelco, formados cada uno de ellos por varios municipios regidos por la Ley Orgánica del Poder Municipal, expedida por el gobernador Lira y Ortega en 1868. RENDÓN Garcini, Ricardo, *Ibid*, p. 80

⁷⁹ Este gobernador escribió una obra titulada precisamente *El poder municipal*, en la que hacía consideraciones histórico-políticas sobre el origen, naturaleza e importancia de lo que él mismo llamó "el cuarto poder".

La lucha entre las facciones liberales triunfantes: juaristas, lerdistas y porfiristas se repitieron en las sucesiones del poder estatal, hasta que el triunfo de la rebelión de Tuxtepec consolidó la hegemonía de los porfiristas. Próspero Cahuantzi, uno de ellos, permanecería en la gubernatura de Tlaxcala durante 26 años ininterrumpidos. A ese período se le conoce como "el prosperato."

IV. La economía estatal en la época del "prosperato" continuó basada en la agricultura, aunque de cierta manera se fortaleció la industria textil.⁸⁰ Las haciendas vivieron un período de auge comercial, en tanto que las pequeñas propiedades intentaban cubrir el autoabasto de los pueblos. Un aspecto importante fue la desamortización de tierras comunales, la cual se dio de manera lenta e incompleta, pero más intensa que en años anteriores.

De hecho, más que a las haciendas, la desamortización benefició a las capas ricas pueblerinas, con lo que se acentuaron las diferencias socioeconómicas hacia el interior de los pueblos.⁸¹ Además, la creciente injerencia del gobierno estatal en la selección de

⁸⁰ A este respecto, François-Xavier Guerra escribe: "En la época porfirista sólo se encuentra a los verdaderos obreros, y todavía con una extracción rural muy próxima, en la industria textil, y sobre todo en la región de Puebla-Tlaxcala-Orizaba, y en algunas ciudades de La Laguna, en Coahuila. Sobre todo en la primera región las industrias textiles son ya antiguas, las concentraciones humanas considerables, la organización industrial y el maquinismo muy avanzados... es ahí donde tienen lugar los movimientos sociales de fines del porfiriato, pero nos encontramos todavía lejos de un proletariado moderno, en la medida de que los lazos con los pueblos de donde vienen los obreros siguen siendo fuertes y frecuentemente se trata, como en Tlaxcala y en el estado de Puebla, de obreros campesinos que comparten las solidaridades del pueblo con las que resultan de la concentración industrial." En GUERRA, François-Xavier, México: del Antiguo Régimen a la Revolución, Tomo I, p. 175.

⁸¹ Sin duda alguna este fenómeno no es nuevo. Las diferencias socioeconómicas hacia el interior de los pueblos en Tlaxcala parten de una contradicción fundamental que se presentó desde la época prehispánica: la alta densidad de la población frente a una desigual distribución de la misma en un territorio por demás pequeño. Ya Cortés se había percatado del fenómeno cuando hizo formar un censo o padrón ahí en Tlaxcala y que Fray Servando, citando la carta que Cortés envía al emperador español, registra así: "Escribelo al Emperador en su 1ª carta... y dice: Hay en esta provincia y por visitación que yo en ella mandé hacer 500 mil vecinos... Si esto había en solo aquel pequeño territorio ¿que sería en el resto donde el sigue á decir hablando de Cholula: es tanta la multitud de las gentes que en estas partes mora, que no hay palmo de tierra que no esté labrado?" En Teresa de Mier, Fray Servando, Ibid Tomo II, p. 715 Quizá no sean muy de fiar las virtudes matemáticas de Cortés, pero lo que resulta cierto es que el conquistador se sorprende de tal manera con la cantidad de población habida en la región, que no duda un momento en hacérselo saber a su emperador. Si bien después de la guerra de Conquista la población se ve lógicamente disminuida (ver N. al p. núm 25), durante la etapa virreinal Tlaxcala se toma el tiempo suficiente para recuperar su concentración demográfica, para que una vez llegado el siglo XIX, es decir, el período más aciago para la entidad en términos de la definición de sus límites territoriales, pudiera alcanzar, gracias a Puebla, los 183,000 habitantes. Una vez establecidos definitivamente los límites territoriales, Tlaxcala alcanza hacia 1900 alrededor de los 172,000 habitantes. Esta sobrerepresentación del estado tendrá también particular importancia en el movimiento antreeleccionista de la primera década del siglo XX (ver sig. N. al p.), así como posteriormente, en tanto que se presenta como factor de control político debido precisamente, y como señalamos al principio, a la alta concentración de la población en un territorio de tan sólo 4,027 km².

las autoridades municipales fue provocando una crisis de cohesión comunal y de autonomía.

La contribución fiscal es la palanca que el gobierno de Cahuantzi empleó para sanear el erario público, multiplicar las obras de infraestructura, mejorar la educación y ampliar la burocracia. Pero estas medidas provocaron una presión fiscal que derivó en un descontento creciente entre todas las capas sociales, especialmente en la de los pequeños propietarios, lo que a finales del siglo XIX desembocó en conatos de rebelión popular.

A ese descontento se sumaron muchos otros, como el desatado por el reclutamiento forzoso al ejército y la imposición de autoridades municipales. Cuando las inconformidades se articularon con el movimiento obrero y el antirreeleccionista,⁸² el gobierno recurrió a la represión y hasta al asesinato político, como en el caso de Andrés García, dirigente de los pequeños propietarios opositores al impuesto predial, que con su asesinato en 1905, pasó a ser mártir de la Revolución en Tlaxcala. El descontento, la indignación y la humillación motivados por los excesos del poder, fiel reflejo de lo que ocurría a lo largo y ancho de la nación, provocaron al igual que en todo el país, el levantamiento armado.

Uno de los principales protagonistas del movimiento revolucionario en dicha entidad fue Juan Cuamatzi, quien anteriormente había sido munícipe de Contla y uno de los mayores opositores al gobierno de Cahuantzi. Fue Cuamatzi quien encabezó en mayo de 1910 el primer levantamiento revolucionario aliado con maderistas de Puebla.⁸³

La presión de las gavillas revolucionarias fue tal, que motivaron que Cahuantzi renunciara como gobernador en mayo de 1911. Hacia 1913, se desata la guerra civil y los combatientes se organizan en guerrillas, hasta que al año siguiente los revolucionarios de

⁸² Este movimiento tuvo amplia aceptación en Tlaxcala, donde junto con Puebla, se fundaron más de cuarenta clubes en tan sólo algunas semanas a través de actas de adhesión y registros en clave de partidarios. *"El antirreeleccionismo, transmitido por los estudiantes, los obreros-campesinos del textil, los ferrocarrileros y los buhoneros, se ha fundido con las quejas de los pueblos agredidos en sus tierras y en su autonomía."* Además, el fenómeno de la sobrerrepresentación en los términos expuestos en la anterior nota al pie, *"remite a la profundidad de la movilización social que ya ha alcanzado en este Estado a las comunidades campesinas."*, es decir, que una alta concentración demográfica expone a la población a ser susceptible de una mayor penetración y/o control políticos. En GUERRA, François-Xavier, *Ibid* P.P. 204, 218 y 219.

⁸³ *"La vieja tradición de independencia de los pueblos de Tlaxcala propiamente dichos —el núcleo de la antigua república de Tlaxcala, entre la montaña de la Malintzin y el río Atoyac— aparece aquí revestida de maderismo. Esa región, densamente poblada, que sufre los asaltos de las haciendas desde hace decenios, es también una región cercana a la zona textil, una región abierta a la economía moderna, con numerosos obreros-campesinos; es una región, pues, en que el descontento del 'nuevo pueblo' se injerta en la resistencia secular de los pueblos."* En *Ibid*, Tomo II, p. 267.

Tlaxcala se unen al Plan de Guadalupe. Entran al estado las fuerzas constitucionalistas sumándose a ellas veteranos de la movilización de 1910 como Máximo Rojas, unido al carrancismo, Pedro M. Morales, participante con el villismo, y Domingo Arenas, adherido en un principio al zapatismo.

Esencialmente, la lucha revolucionaria en Tlaxcala giró en torno a dos ejes: el control político del estado por un lado, y la cuestión del reparto agrario, es decir, la propiedad de las cosechas y de la tierra, por el otro.⁸⁴ Aún y con la intervención e influencia institucional,⁸⁵ los fuertes y arraigados cacicazgos en el estado no le dieron una solución determinante al problema desatado con la revolución.

Es interesante observar que en medio de la turbulencia política derivada de la Revolución y de las constantes luchas entre las facciones al interior del estado, Tlaxcala promulgó su Constitución Local en 1918, no sin antes haber sido reconocido como entidad federativa por el Constituyente del 17, ya de manera definitiva.

V. La historia política de Tlaxcala en su etapa posrevolucionaria está marcada por una permanente inestabilidad, ejemplo de ello fueron los gobernadores que no terminaron su periodo constitucional. Se suceden interinatos ya sea por renunciaciones o por sublevaciones, inclusive en 1948 asesinan a uno de ellos precisamente tras un interinato: a Mauro Anguio. No es sino hasta 1951, con Felipe Masarrazza como primer gobernador postulado por el PRI, cuando la situación política parece estabilizarse. Esta será la tónica general de aquellos años hasta 1970, donde al fallecimiento del gobernador Ignacio Bonilla al año de asumir el cargo se repitieron algunos interinatos.

Y es en la década de los setenta donde, paralelamente a la inquietud política, se manifiestan problemas económicos para el estado, los cuales si bien no son nuevos, son producto tanto de la falta de organización de los recursos públicos, como de la carencia de los mismos, por ejemplo, la quiebra de algunas fábricas textiles, denuncias sobre la existencia de latifundios, invasiones campesinas a varias haciendas, fuertes tensiones en el campo dada su falta de productividad, escasez de infraestructura, etc.

⁸⁴ En RENDÓN Garcini, Ricardo, *Ibid.*, págs. 108-121.

⁸⁵ *"El partido oficial tendría en Tlaxcala una presencia continua y fuerte. Dicha influencia se debió, en parte, al respaldo político que le brindaron los sectores ejidal y obrero, aun cuando éstos habían perdido fuerza debido al estancamiento de la industria tradicional tlaxcalteca, la textil, y como producto de la emigración de los campesinos carentes de tierras. La red tlaxcalteca ligada al partido oficial contaba con colaboradores entre los que se hallaban a veces los caciques."* Esta situación, que a su vez se presentó en todo el país, fue lo que permitió el establecimiento de cierto control político en el estado, y con mayor razón ahí dada la cercanía con el Distrito Federal, pero las severas confrontaciones al interior de la arena política tlaxcalteca así como la falta de solución al problema agrario, trajeron como consecuencia que se postergara muchos años después la modernización del estado. En *Ibid.*, págs. 126-139.

Reformas a la Constitución Local

A continuación se presenta el devenir cronológico de la Constitución del Estado de Tlaxcala, la promulgación y sus reformas, con el fin de enfatizar cuál ha sido el proceso de adaptación seguido y en esa medida mostrar, a partir de las reformas de 1984 y 1995, cuáles son los elementos que respaldan el eje conductor de nuestro estudio: la corresponsabilidad en la toma de decisiones entre autoridades y ciudadanos, a partir de un ambiente normativo propicio.

No. de Decreto

- 5 **Promulgación de la Constitución del Estado. 16 de septiembre de 1918.** P. Of. Nos. 18, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 27 y 28.
- 135 *Se reforma* el Artículo 73 29 de julio de 1926.
- 173 *Se adicionan y reforman* los artículos 9, 15, 21, 23, 24, 31, 32, 48, 49, 51 y 63. 15 de diciembre de 1934.
- 116 *Se reforma* el artículo 48. 10 de octubre de 1944.
- 20 *Se reforma* el artículo 83. 1951.
- 40 *Se reforma* el artículo 31. 1951. P. Of. No. 4.
- 51 *Se reforman* los artículos 31, 33 y la fracción XVII del 59. 1951. P. Of. No. 39.
- 74 *Se reforman* los artículos 78 y 79. 1951. P. Of. No. 52.
- 115 *Se reforma* el artículo 23. 1952. P. Of. No.38.
- 20 *Se reforman* los artículos 12 y 72. 1954.
- 184 *Se reforman* los artículos 31 y 33. 1956.
- 175 *Se reforma* el artículo 33. 1959. P. Of. No. 46.
- 72 *Se reforma* el artículo 23. 1961. P. Of. No.1.
- 112 *Se reforman* los artículos 68, 69 fracciones de la I a la IV y 99. 1961. P. Of. No. 47.

- 52 BIS Se *reforma* los artículos 43 y 59. 1963.
- 40 Se *reforma* el artículo 12. 13 de febrero de 1970. P. Of. No. 7.
- 158 Se *reforma* los artículos 10, 12 fracción I, 15 fracción IV, 23, 32 fracción III, 43 fracción XXXII, 38, 59 fracción XV, XIX, 63 fracción III, 64, 76, 92, y 99. 1971. P. Of. No. 45.
- 105 Se *reforma* y *adicionan* diversos artículos. 1974. P. Of. No. 34.
- 30 Se *reforma* el artículo 33. 1975. P. Of. No. 46.
- 30 BIS Que el 14 de cada año el Congreso celebrará sesión pública en la que el C. Gobernador rendirá su informe. 1976. P. Of. No. 45.
- 145 Se *reforma* el artículo 33. 1980. P. Of. No. 33.
- 62 *Reformas y Adiciones* a la Constitución del Estado. 1982. P. Of. No. 6.
- 113 Por Decreto del treinta y uno de enero de mil novecientos ochenta y cuatro, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, el primero de febrero del mismo año, fueron *reformados* los artículos 14 fracciones II y III, 21, 35 fracción VI, 37, 39, 42, 52, 54 fracciones XI; XII; XIII; XVI; XX y XVII, denominación del Capítulo V del Título III, 55, 56 fracción IV, 59, 60 fracción V, 61, 62, 63, 64, 70 fracciones V y XIV, 75, 84 fracciones III y XI, 87,⁸⁶ 89 fracción I, 90, 91, 92, 93, 95, 104, 105, denominación del Título VI, 107, 108, 109, 110, 112, 113, 116 y 118.
- 25 Por Decreto del día veinticuatro de noviembre de mil novecientos noventa y tres, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, número 47, se *adicionó* el artículo 21.
- 59 Por Decreto del día veinticinco de julio de mil novecientos

⁸⁶ En la reforma hecha a este artículo aparece por vez primera en la Constitución Política del Estado la figura de "Agente Municipal" dentro de la estructura de Gobierno Municipal, formando "*parte de los propios Ayuntamientos con el carácter de Regidores*". Esto merecerá particular atención de nuestra parte en el apartado dedicado a la Reforma de 1984 (Decreto 113), dado que el cambio obedeció, entre otras cosas, a la modificación que el Ejecutivo Federal aplicó al Artículo 115 (artículo que sustenta de manera fundamental al Municipio en nuestra Carta Magna) el 3 de febrero de 1983.

noventa y cuatro, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, número extraordinario, se *adicionan* los párrafos Tercero, Cuarto, Quinto, Sexto, Séptimo y Octavo del artículo 10, se *reforman* los artículos 32, 33, 34, 40 y 54 fracciones XXVII, XXVIII, XXIX, XXXII y XLVI y se *deroga* la fracción XXVI del artículo 54.

- 71 Por Decreto del día 16 de enero de mil novecientos noventa y cinco, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, número extraordinario, se *reforman* los artículos 44 primer párrafo y 70 fracción VII.
- 179 Por Decreto del día tres de marzo de mil novecientos noventa y cinco, se *reforma* el artículo 54 fracción XL y se *deroga* la fracción III del artículo 24.
- 191 Por Decreto del día nueve de agosto de mil novecientos noventa y cinco, se *reforma* el Párrafo Segundo del artículo 21.
- 196 Por Decreto del día veinticinco de agosto de mil novecientos noventa y cinco, se *reforman* la fracciones XXVII y XLVI del artículo 54, el artículo 87 y se *adiciona* el artículo 94.⁸⁷
- 35 Por Decreto del día cinco de julio de mil novecientos noventa y seis, se *adiciona* el artículo 21.

Los Agentes Municipales

REFORMA DE 1984. Las reformas realizadas en 1984 por el gobernador Tulio Hernández Gómez, obedecieron a la necesidad *“de actualizar las normas que nos rigen para enriquecerlas con las experiencias de la realidad cambiante y plasmar en ellas aspiraciones populares. En consecuencia expresé el propósito de mi gobierno de modernizar nuestras leyes desde la Constitución Política del Estado hasta los Bandos de Policía y Buen Gobierno de los Municipios ejerciendo en lo procedente, una respetuosa*

labor de coordinación y promoción con los Poderes Legislativo y Judicial y con los Ayuntamientos”⁸⁸

Tal Iniciativa contempla modificaciones que van desde las responsabilidades de los servidores públicos,⁸⁹ hasta la incorporación a la Norma Fundamental Local del Juicio Político para quienes gozan de fuero (como son el gobernador, los diputados y los magistrados), pasando también por cambios dentro de la Comisión Permanente del Congreso del Estado. Sin embargo, aquí lo fundamental es la adecuación del Artículo 115 de la Constitución General de la República, a las correlativas de la Constitución Política de Tlaxcala, referentes a la cuestión municipal.

Desde su primer informe de gobierno, Tulio Hernández manifestó su intención de enviar al Congreso un proyecto de reformas a la Ley Orgánica Municipal para cumplir, desde el aspecto legislativo, con el fortalecimiento de la economía, la autonomía política y la solidaridad social de los municipios, como uno de los compromisos *indeclinables* de su gestión.⁹⁰ Pero dicho objetivo tuvo que esperar tres años para materializarse.

La decisión del Gobernador fue aguardar *“al cambio del Ejecutivo Federal para conocer las importantes reformas —anunciadas desde la campaña electoral— al Artículo 115 de la Constitución General de la República a fin de que nuestras adecuaciones estén en consonancia.”*⁹¹

Miguel de la Madrid llegó a la Presidencia de la República en diciembre de 1982; dos meses después, el 3 de febrero de 1983, apareció en el Diario Oficial de la Federación la reforma al Artículo 115.⁹² El nuevo marco constitucional de dicho artículo determina el conjunto de atribuciones que corresponden al municipio, entre ellas el gobierno de la comunidad; establece el procedimiento y las causales de la desaparición de ayuntamientos; plantea la posibilidad de coordinación y asociación municipal en la

⁸⁷ La reforma realizada a estos artículos se hizo expresamente para modificar la denominación de “Agentes Municipales” por la de “Presidentes Municipales Auxiliares”. En el apartado dedicado a la Reforma de 1995 (Decreto 196) se analizará con mayor detalle los cambios hechos a estos artículos.

⁸⁸ Gobierno del Estado de Tlaxcala, *Periódico Oficial*, Exposición de Motivos del Lic. Tulio Hernández para la reformar la Constitución Política del Estado de Tlaxcala, del 15 febrero de 1984.

⁸⁹ Hasta esta reforma recibieron esa denominación. Anteriormente aparecía como “responsabilidades de los Funcionarios Públicos.”

⁹⁰ Gobierno del Estado de Tlaxcala, *“Tlaxcala, un Estado en marcha, 1981-1987.”* Los 6 Informes de Gobierno del Lic. Tulio Hernández Gómez”, Primer Informe, 1981, pág. 3. El documento será citado a partir de ahora como THG (1981-1987). Para localizar determinado Informe dentro del documento se señalará el número después del primer paréntesis y se abrirá un segundo para ubicarlo P. Ej., en este caso quedaría así, *THG (1981-1987)*, 1er. Informe (1981), Pág. 3.

⁹¹ *THG (1981-1987)*, 2do. Informe (1982), pág. 4.

⁹² Las modificaciones a este Artículo, así como su presentación original del Constituyente del 17, se pueden encontrar en TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1994*, México, 1994.

prestación de algunos servicios públicos; precisa los rubros mínimos que componen la Hacienda municipal; y, asimismo, faculta a los municipios a convertirse en verdaderos pilares del desarrollo urbano, al establecer el principio de representación proporcional en todos los ayuntamientos del país.⁹³

Una vez reformada la legislación, la tarea siguiente para el mandatario estatal tlaxcalteca consistió en adecuar lo dispuesto por la norma federal a las normas legislativas de su estado, a partir de un trabajo de consulta y recopilación de propuestas de las 44 autoridades municipales, con el fin de *“reformar a fondo la Ley Orgánica Municipal, en consonancia con el nuevo texto del Artículo 115 Constitucional.”*⁹⁴ Es precisamente en su Tercer Informe de Gobierno donde el Gobernador advierte que *“entre otras reformas que propondremos a la Ley Orgánica Municipal, está la de propiciar una más amplia representación del pueblo mediante la elección, por voto secreto y directo, de los agentes municipales y su incorporación como regidores en sus respectivos ayuntamientos.”*⁹⁵

Esta última propuesta es a nuestra consideración la más importante dentro de la serie de reformas que se llevarían a cabo en 1984, debido a que la inclusión de la figura de los Agentes Municipales *“propiciaría en la práctica la consolidación de la democracia en los municipios.”*⁹⁶ Ahora bien, de acuerdo a las Consideraciones que formuló la Comisión de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos y Sociales del Congreso del Estado, al Dictamen de Reforma de la Constitución Política de Tlaxcala en el mencionado año, la integración de Agentes Municipales *“contribuye no sólo a vigorizar la democratización de la estructura de los Ayuntamientos, sino también la planeación y el ejercicio del gasto público, logrando una mayor justicia social, entre las comunidades componentes del Municipio.”*

Además de que la inclusión de los Agentes Municipales trajo consigo “la consolidación de la democracia en los municipios”, los cambios a la Constitución Política local en este aspecto, lograda en el año de 1984, consolidó un cambio en el funcionamiento y organización de los mismos, lo cual Tulio Hernández anunció desde su Primer Informe de Gobierno. Para su Sexto Informe, el Gobernador rendiría cuentas de la siguiente manera: *“Todo esto ha permitido (la elección de Agentes Municipales) ampliar el debate parlamentario en los Ayuntamientos: Las comunidades tienen voz y voto en el Cabildo; se establece una mejor distribución del gasto; el liderazgo del Presidente Municipal es indispensable en todo momento ante un plenario de amplias dimensiones; hay*

⁹³ OSORIO, Tomás. Nociones de Derecho Municipal y El Municipio en el Estado de Morelos. Edit. México Nuevo, México, 1995.

⁹⁴ THG (1981-1987), 3er. Informe (1983), pág.3.

⁹⁵ Ibid. Pág. 3.

ayuntamientos hasta con más de 30 regidores que trabajan en forma solidaria y dinámica.”⁹⁷

Como ya mencionamos, lo importante en la Reforma de 1984 fueron los cambios en materia municipal, pero no podríamos observar las dimensiones de esos cambios, sin considerar el beneficio que resultó incluir en la estructura de gobierno municipal la figura de los Agentes Municipales, lo cual quedó plasmado en la reforma al Artículo 87, mismo que antes establecía que:

“Los Ayuntamientos se compondrán de municipales nombrados cada tres años en elección popular directa, calificada por ellos mismos en los términos que prescriba la Ley; tomarán posesión el día tres de enero posterior a la elección y no podrán ser reelectos para el período inmediato al en que hubieren ejercido su encargo.

En el Municipio de Tlaxcala y en aquellos cuya población sea de 30,000 o más habitantes, conforme al último Censo General de Población, los Ayuntamientos serán electos de acuerdo con las fórmulas que establezca la Ley de la materia, y de conformidad con las siguientes bases:

I.- El Partido Político cuya planilla haya obtenido el mayor número de votos, tendrá derecho a que se le acrediten a quienes encabecen la lista como Presidente Municipal y Síndico del Ayuntamiento, respectivamente.

II.- Las regidurías que integren el cabildo, se dividirán entre la votación total emitida para todas las planillas presentadas por los partidos políticos contendientes, a fin de obtener un cociente electoral.

La Ley Reglamentaria determinará los procedimientos que se observarán en la asignación de los Regidores de representación proporcional.”

Con la Reforma, el Artículo 87 quedó así:

“Los ayuntamientos se compondrán de un presidente municipal, un síndico y los regidores que determine la Ley, nombrados cada tres años en elección popular directa calificada por el Congreso en los términos que la propia Ley prescriba. Los agentes municipales, electos en la misma elección de los ayuntamientos y conforme lo dispongan las leyes respectivas, formarán parte de los propios ayuntamientos con el carácter de regidores. Tomarán posesión el día tres de enero inmediato posterior a la elección. Y no

⁹⁶ THG (1981-1987), 4to. Informe (1984), pág. 3.

⁹⁷ THG (1981-1987), 6to. Informe (1987), pág. 3.

podrán ser reelectos ni como propietarios ni como suplentes para el período inmediato al en que hubieren ejercido su encargo.

Las personas que desempeñen las funciones propias del cargo de munícipes sin haber sido electas por comicios, no podrán ser elegibles para el período inmediato posterior.

Los suplentes que no hubieren desempeñado el cargo, podrán ser electos para el período inmediato como propietarios.

Los ayuntamientos serán electos de acuerdo con las fórmulas que establezca la Ley de la Materia y de conformidad con las siguientes bases: I a II.-.... ..”

Nuevos Municipios

1) **24 DE JULIO DE 1995, DECRETO No. 192:** Se *adiciona* un Título Sexto con un capítulo único, que contiene el Artículo 93 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.

Este es el Decreto que inicia de manera formal el proceso jurídico por medio del cual se constituirán los nuevos municipios en Tlaxcala. Dicho proceso comienza facultando al Poder Legislativo del Estado para recibir la(s) petición(es) de formación de nuevos municipios con el fin de otorgarles posteriormente y por decreto, según sea el caso, el permiso o negación correspondiente.

La adición del Título Sexto a la Ley Orgánica del Poder Legislativo, decretada el 24 de julio de 1995, quedó de la siguiente manera:

“TÍTULO SEXTO.

PROCEDIMIENTO PARA CONSTITUIR UN MUNICIPIO

ARTÍCULO 93.- Para constituir un Municipio, los peticionarios deberán ajustarse al siguiente procedimiento.

- I. La petición de constituir un Municipio, contendrá las bases demostrables de las cualidades a que se refiere el artículo 21 de la Constitución Política Local y se acompañarán las pruebas correspondientes.
- II. La Petición deberá ser firmada ante Notario Público, por lo menos por las dos terceras partes de los ciudadanos empadronados en el Registro de Electores, en

pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos y residentes en la población de que se trata.

- III. Presentada la petición ante el Congreso del Estado, la Mesa Directiva del Congreso o de la Comisión Permanente, calificarán si esta reúne los elementos a que se refiere el Artículo 21 de la Constitución Política del Estado, la calificación de procedencia sólo se referirá a si cubre o no los requisitos legales.
- IV. Recibida la Petición por la Mesa Directiva del Congreso o la Comisión Permanente, se remitirá junto con la documentación correspondiente a la Comisión de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos. Esta revisará si la petición reúne las bases demostrables de las cualidades a que se refiere el Artículo 21 de la Constitución Política Local, en caso contrario será desechada de plano.
- V. Una vez recibida la petición por la Comisión de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos, ésta solicitará al Congreso del Estado integre una Comisión Instructora Especial, ante la que se desarrollará la instrucción del procedimiento de acreditación de cualidades.
- VI. Integrada la Comisión Instructora Especial, la Comisión de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos, remitirá toda la documentación presentada por los peticionarios.
- VII. La Comisión Instructora Especial, de acuerdo a las circunstancias existentes y en aras de preservar el interés general, solicitará al Congreso del Estado, determine las medidas necesarias para no interrumpir los servicios públicos de la administración municipal.
- VIII. Serán requisitos de procedibilidad las circunstancias políticas de tranquilidad y paz social, la Comisión Instructora Especial, podrá suspender el procedimiento, si estos requisitos son violentos.
- IX. La Comisión Instructora Especial, escuchará a los Ayuntamientos que resulten afectados por la petición.
- X. La presentación de las pruebas de las cualidades que deban reunir los solicitantes a constituir un Municipio, se harán en forma pacífica y sin que se ponga en riesgo la paz social.
- XI. La recepción de las pruebas se hará en cualquier momento ante la Comisión Instructora Especial.

- XII. La Comisión Instructora Especial, valorará que las pruebas que se ajusten a los parámetros de calidad previamente establecidos.
- XIII. La Comisión Instructora Especial, para formular sus conclusiones deberá circunscribirse a fijar los hechos de la petición, estableciendo una relación de los hechos con las pruebas presentadas, valorando la procedencia de éstas y concluirá en el sentido de determinar si existen o no elementos de procedencia o improcedencia.
- XIV. Una vez realizadas las conclusiones por la Comisión Instructora Especial, éstas serán puestas a consideración de la Comisión de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos.
- XV. La Comisión de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos, una vez recibidas las conclusiones, las analizará y procederá a realizar el dictamen correspondiente.
- XVI. Realizado el dictamen por la Comisión de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos, ésta lo pondrá a consideración del Pleno, a fin de que sea leído y discutido.
- XVII. Una vez recibido el dictamen de la Comisión citada en el punto anterior, el Congreso del Estado en Pleno y por el voto de las dos terceras partes del número total de sus miembros acordarán decretar la constitución o no de un nuevo Municipio, expidiendo el Decreto correspondiente”

Resultaba necesario adicionar inicialmente la Ley Orgánica del Poder Legislativo para facultar al Congreso Estatal en los términos arriba señalados debido a que anteriormente no existía un procedimiento para constituir un municipio. Con esta adición, y como veremos más adelante, se darían los pasos necesarios para reformar la Constitución Política Local en ese aspecto, en particular, el Artículo 21.

Integración de las Presidencias Municipales Auxiliares

REFORMA DEL 4 DE AGOSTO DE 1995. DECRETO NO. 197 que *reforma* los Artículos 9, 14 Fracción III, 19, 23, 32 Fracción XIII, 38 Fracción II inciso a), además se *reforma* la denominación del Capítulo Octavo del Título Segundo y los Artículos 40, 40-BIS, 41 y 42; adicionándose a dicho Capítulo los Artículos 41-A, 41-B, 41-C, 41-D, se *reforma* la

denominación del Capítulo Noveno del Título Segundo y los Artículos 43, 44 y 45 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala.

Una vez reformada la Ley Orgánica del Poder Legislativo fue necesario modificar la Ley Orgánica Municipal, para incluir en ella la figura del Presidente Municipal Auxiliar, así como las características de su ejercicio, como preámbulo al cambio que se daría después a los artículos 54, 87 y 94 de la Constitución Política Local.

Con el decreto aparecido el 4 de agosto de 1995, los artículos quedaron así:

“Artículo 9.- En los poblados distintos a la cabecera municipal, que tengan más de mil habitantes, se establecerán **Presidencias Municipales Auxiliares**; en los de menor población funcionarán **Representaciones Municipales**.⁹⁸

Artículo 14.-...⁹⁹

III. Pueblo, en el caso de que cuente con **Presidente Municipal Auxiliar** y tenga los servicios públicos elementales; escuelas de enseñanza primaria, panteón y una población de más de mil habitantes.

IV a V.-...

Artículo 19.-¹⁰⁰ En los términos de la Constitución Política del Estado, los Ayuntamientos estarán integrados por un Presidente Municipal, un Síndico, siete Regidores y los Presidentes Municipales Auxiliares, en calidad de Regidores de Pueblo. Por cada uno de los integrantes del Ayuntamiento, se elegirá un suplente.

Artículo 23.-¹⁰¹ Las faltas temporales o absolutas de los Síndicos, Regidores y Presidentes Municipales Auxiliares, serán cubiertas por los suplentes respectivos. A falta de los substitutos, el Ayuntamiento designará a las personas que deban desempeñar este papel cuando se trate de faltas temporales y el Congreso del Estado lo hará cuando sean definitivas.

⁹⁸ Este artículo pertenece al Título Primero “MUNICIPIO LIBRE”, Capítulo Primero “DISPOSICIONES GENERALES”.

⁹⁹ Este artículo pertenece al Título Primero, Capítulo Tercero “DE LA DENOMINACIÓN DE LOS CENTROS DE POBLACIÓN”.

¹⁰⁰ Este artículo pertenece al Título Segundo “FORMA DE GOBIERNO”, Capítulo Primero “DE LA INTEGRACIÓN E INSTALACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS”.

¹⁰¹ **ibid.**

Artículo 32.-¹⁰²...

XIII- Expedir el Reglamento de las Presidencias Municipales Auxiliares y de las Representaciones Municipales.

XIV a XXVIII.-...

Artículo 38.-¹⁰³...

I.-...

II.-...

a) Coadyuvar en la preparación y realización de las elecciones de Presidentes Municipales Auxiliares.

a g).-...

III a IX.-...

CAPÍTULO OCTAVO.

DE LAS PRESIDENCIAS MUNICIPALES AUXILIARES.

Artículo 40.- Para que una población tenga oportunidad de contar con una Presidencia Municipal Auxiliar, es necesario que reúna los requisitos siguientes:

- a) Que tenga cuando menos media hectárea de terreno apto para cementerio.
- b) Que tenga un local apropiado para la Presidencia Municipal Auxiliar o que cuente con un terreno para construir en él, el edificio de la misma.
- c) Que tenga capacidad suficiente para prestar los servicios mínimos municipales.

Artículo 40 BIS.- Las Presidencias Municipales Auxiliares, actuarán en sus respectivas jurisdicciones como representantes de los Ayuntamientos y por consiguiente tendrán las atribuciones que les sean necesarias para mantener en términos de esta Ley, el orden, la tranquilidad y la seguridad de los vecinos del lugar donde funcionen.

¹⁰² Este artículo pertenece al Título Segundo, Capítulo Tercero "DE LAS FACULTADES DE LOS AYUNTAMIENTOS".

¹⁰³ Este artículo pertenece al Título Segundo, Capítulo Séptimo "DE LAS COMISIONES DE LOS MUNICÍPES".

Artículo 41.- Las Presidencias Municipales Auxiliares, serán Órganos Desconcentrados y estarán a cargo de un Presidente Municipal Auxiliar, el cual será electo en forma popular directa, cada tres años, de conformidad con la Constitución Política Local, el Código Electoral del Estado de Tlaxcala y las siguientes bases:

- I. La elección de los Presidentes Municipales Auxiliares, se llevará a cabo al mismo tiempo en que se elija a los Ayuntamientos.
- II. La votación se recibirá en la misma casilla que para la elección de Ayuntamiento, pero en otra urna destinada para tal efecto.
- III. El Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala, expedirá la convocatoria, para elegir Presidentes Municipales Auxiliares, en la misma fecha en que lo haga para la elección de nuevos Ayuntamientos.

Esta convocatoria señalará las fechas, lugares y condiciones para el registro de candidatos.

III.- Los candidatos propietarios y suplentes, deberán llenar los mismos requisitos que establece esta Ley, que para ser Presidente Municipal, deben tener su residencia en la población que se trate y ésta no debe ser menor de doce meses anteriores a la fecha de su elección.

Serán propuestos por cuando menos cincuenta habitantes residentes de la población que corresponda.

Para cada Presidente Municipal Auxiliar propietario, se nombrará un suplente, para que éste lo substituya en caso de faltas temporales o absolutas, en caso de que éste último no pueda desempeñar definitivamente el cargo, el Congreso del Estado hará nueva designación.

IV.- Desde el día en que quede registrada una fórmula de candidatos propietarios y suplentes y hasta setenta y dos horas del día de la elección, se podrá realizar labor de proselitismo político.

V.- Serán Presidentes Municipales Auxiliares, propietarios y suplentes en cada población, los candidatos que obtengan la mayoría de los votos emitidos en esa elección.

VI.- El Congreso del Estado calificará la validez de estas elecciones.

Artículo 41-A.- Las Presidencias Municipales Auxiliares, como Órganos Administrativos Desconcentrados, estarán jerárquicamente subordinados al Presidente Municipal que

corresponda, mismas que deberán guardar estrecha relación con las otras Dependencias Municipales.

Artículo 41-B.- Las funciones que desempeñe el Presidente Municipal Auxiliar, derivadas del cargo conferido, serán de carácter honorario.

Artículo 41-C.- Los Presidentes Municipales Auxiliares, sólo podrán ejercer sus funciones dentro de los límites territoriales de la jurisdicción, para la que hubieren sido designados y durarán en su cargo el tiempo que dure en funciones el Ayuntamiento al que pertenezcan.

Artículo 41-D.- Los Presidentes Municipales Auxiliares, darán cuenta de los asuntos de su respectiva competencia, al Ayuntamiento al que pertenezcan y éste si lo estima necesario, indicará lo hagan en una de las Sesiones de Cabildo, a efecto de informar personalmente.

Si el asunto tuviere carácter de urgente, podrán informar de él al Presidente Municipal, quien en todo caso, convocará al Ayuntamiento.

Artículo 42.- Son facultades y obligaciones de los Presidentes Municipales Auxiliares:

- 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 Sesión de Cabildo en calidad de Regidor de pueblo.
- III. Cuidar dentro de su jurisdicción, del orden, de 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 Contaduría Mayor del Ingreso y Gastos Públicos, 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 les 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 al que corresponda, de 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 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 funcionamiento de los comerciantes no establecidos, dentro de su Comunidad.
- XXII. Las demás funciones que le encomiende esta Ley y el Ayuntamiento correspondiente.

CAPÍTULO NOVENO.

DE LOS REPRESENTANTES MUNICIPALES.

Artículo 43.- Los Representantes Municipales funcionarán como Autoridades Auxiliares del Ayuntamiento en las poblaciones que cuenten con menos de mil habitantes, en los términos de lo establecido por el Artículo 9º de esta Ley.

Artículo 44.- Los Representantes Municipales serán electos por los ciudadanos de su respectiva Localidad reunidos en asamblea popular, a través de voto nominal y directo; y durarán en su cargo un año; sin que puedan ser reelectos para el período siguiente.

Los candidatos a Representantes Municipales, deberán llenar los requisitos que establece el Artículo 8º, de esta Ley.

Artículo 45.- Los Representantes Municipales tendrán las facultades y obligaciones que a los Presidentes Municipales Auxiliares, les señala el artículo 42 en sus Fracciones I, XVII y XXII en sus respectivas jurisdicciones.”

De este apartado sólo resta señalar que los cambios realizados a la Ley Orgánica Municipal entrarían en vigor en tanto que cobrara vigencia el Decreto 196 del 25 de agosto de 1995, esto es, el decreto que reformaría los Artículos 54 fracción XXVII, 87 y 94 de la Constitución Política Local, el cual veremos más adelante.

3) 9 de agosto de 1995 (núm. 32): Decreto No. 191: Se *reforma* el Párrafo Segundo del Artículo 21 de la Constitución Política del Estado.

- Decreto No. 198: Se *decreta* Municipio integrante del Estado de Tlaxcala, a la población de Santa Apolonia Teacalco.

Una vez hechos los cambios a la Ley Orgánica del Poder Legislativo y la Ley Orgánica Municipal, se procedió a reformar la Constitución Política del Estado. Como señalábamos con anterioridad, el artículo que resultaba necesario reformar era el 21, para dar sustento constitucional que diera lugar, primero, a los requisitos para crear nuevos municipios, y después, a la inclusión de los municipios a quienes estaría dedicada finalmente la reforma.

El Decreto 191 que modifica el párrafo segundo del artículo 21¹⁰⁴ anteriormente establecía:

“Para crear nuevos Municipios se requerirá:

- I. Que cuenten con una población mayor de 30,000 habitantes, y*
- II. Demostrar, conforme lo solicite el Congreso del Estado:*
 - a) Ser autosuficientes económicamente; y*
 - b) Contar con la infraestructura mínima de servicios.”*

Con la publicación del Decreto el 9 de agosto de 1995, y su entrada en vigor el 10 de agosto del mismo año, el párrafo segundo quedó de la siguiente manera:

“Artículo 21.-...

Para constituir un Municipio, se requieren las cualidades siguientes:

- I. Que el Municipio a constituir tenga una demarcación territorial que conforme una unidad geográfica continua.**
- II. Que exista conformidad de los Municipios colindantes y de los pueblos que integran la unidad geográfica propuesta, en cuanto a los límites territoriales existentes entre ellos.**
- III. Que presenten posible solución a los problemas de conurbación que tengan con otros Municipios.**
- IV. Que los límites territoriales del Municipio y la jurisdicción del Municipio en formación, sean congruentes con la división política electoral existente.**
- V. Que presenten el proyecto de contar con reservas territoriales para prever el ordenado crecimiento urbano.**
- VI. Que han presentado los proyectos de convenios, acuerdos o acciones para sentar las bases de la prestación de servicios, ejecución de obras y aprovechamiento de recursos, en los casos de conurbación.**

¹⁰⁴ Este artículo pertenece al Capítulo Primero: “Del Territorio del Estado y de la Capital del Mismo”, del Título Segundo: “Del Territorio y Población como Elementos del Estado y Ámbitos de Validez de la Ley.”

- VII. Que prevean la existencia de un padrón de contribuyentes de obligaciones fiscales municipales.
- VIII. Que hayan elaborado un proyecto del programa previo que defina la captación y el manejo de la Hacienda Pública Municipal.
- IX. Que cuando menos las dos terceras partes de los contribuyentes, cumplan y hayan cumplido constante y permanentemente sus obligaciones fiscales, municipales, estatales y federales.
- X. Que presenten los proyectos de convenios para la transferencia y cumplimiento de obligaciones crediticias, contraídas en su régimen de Gobierno anterior a la petición.
- XI. Que, cuando menos las dos terceras partes de los ciudadanos de la unidad demográfica, expresen su libre voluntad de aprobar la solicitud.
- XII. Que se han presentado los proyectos de plan de desarrollo municipal, de desarrollo urbano de regularización de la tenencia de la tierra, de ecología, de presupuesto de ingresos y egresos, de bando de policía y buen gobierno y reglamentos necesarios respecto de los servicios públicos.
- XIII. Que presenten los proyectos de los ordenamientos adecuados, para lograr la prevención y respeto al medio ambiente.
- XIV. Que el Proyecto de Programa de Obras, se funde en la distribución equitativa y porcentual, por Presidencia Auxiliar, en su caso, de los recursos federales y estatales asignados.
- XV. Ser autosuficientes económicamente.
- XVI. Contar con la infraestructura mínima de servicios.
- XVII. Presenten los proyectos de las políticas y ordenamientos necesarios que requieran el crecimiento demográfico.
- XVIII. Tener la infraestructura suficiente, para dotar a la población de los servicios transporte público, salud y educación básica.
- XIX. Reunir los requisitos que a Juicio del Congreso del Estado sea necesario acreditar, atendiendo a las circunstancias propias de la población y del territorio

- XX. Si la unidad demográfica abarca varios pueblos, el consentimiento aprobatorio de los ciudadanos, deberá ser también cuando menos de las dos terceras partes.
- XXI. La petición de constituir un Municipio, deberá ser firmada por ciudadanos empadronados en el registro de electores, que estén en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, que sean residentes de la población solicitante, y que este documento deba estar certificado ante Notario Público.
- XXII. La manifestación expresada en la solicitud y la acreditada durante la instrucción, será tomada como tal y en características de virtual, la cual será definitiva si se demuestra en dos procesos electorales continuos”

Como podemos observar, la modificación al párrafo segundo del Artículo 21 incluyó prerrogativas que distan con mucho a lo antes establecido en dicho artículo, puesto que pasó de tener solamente dos “requisitos”, a veintidós después de la reforma. Esta modificación legislativa estuvo dirigida, como veremos más adelante, a crear nuevos municipios en el estado, quedando demostrado al cancelar el requisito de un mínimo de población para constituir a un municipio pensando, tal vez, que los nuevos municipios difícilmente lo podrían cubrir.

Además, en el mismo Decreto se establecen tres Artículos Transitorios, de los cuales el primero destaca textualmente. “La Constitución de un Ayuntamiento no modifica la división territorial distrital federal, por tanto el territorio del Ayuntamiento constituido seguirá perteneciendo al Distrito Electoral correspondiente.”

Este Artículo Transitorio, junto con la fracción IV del artículo 21 que dice: “Que los límites territoriales del Municipio y la jurisdicción del Municipio en formación, sean congruentes con la división política electoral existente”, hablan de evitar una nueva división política electoral que posiblemente modificaría las tendencias del voto en el estado.

Por su parte el Decreto 198, publicado en la misma fecha, marca la aparición de los nuevos municipios, que cubrirán un total de 16. En este decreto, como en los demás que señalan la creación de los nuevos municipios aunque en diferentes fechas, se establecen acuerdos que aparecerán en calidad de artículos transitorios.¹⁰⁵ el primero de ellos dice que “el consejo Constituyente se hará cargo de la Administración General del Municipio...

¹⁰⁵ Ya no será necesario describir los demás decretos donde aparecen constituidos los nuevos municipios (Decretos 200, 201, 203 al 207, del 215 al 221 y el 229), ya que los acuerdos tomados son los mismos para todos los municipios de reciente formación

...en tanto se convoque y realice el proceso electoral para elegir a las autoridades municipales correspondientes.” El segundo acuerdo plantea que “la Constitución del Municipio... ..seguirá perteneciendo al Distrito Electoral que señala el Código Electoral del Estado.” Este último corrobora lo señalado líneas arriba, en el sentido de no dividir, a causa de la creación de los nuevos municipios, la demarcación política electoral existente.

4) 10 de agosto de 1995 (núm. ext.). Decreto No. 199 que *reforma* los Artículos 1, 9, 65 fracción IV, 67, 82 fracciones XI, XX y XXIV, 92, 97 fracciones III, IV y V, 128, 132, 135 y 157 fracción VII del Código Electoral del Estado de Tlaxcala.

En este decreto se reforman los mencionados artículos para incluir la figura de las Presidencias Municipales Auxiliares en el lugar de los Agentes Municipales¹⁰⁶ en cuanto a la conducción de su proceso electoral, particularmente, aunque también se llegan a mencionar en los mismos los otros puestos de elección popular, tales como las Diputaciones, el Ejecutivo y los Ayuntamientos.

Con esta reforma los artículos quedaron así:

“Artículo 1º-¹⁰⁷ Las disposiciones del presente Código son de orden público y de observancia general, regulan el ejercicio de los Derechos Políticos de los Ciudadanos del Estado de Tlaxcala, la Constitución y funcionamiento de las Organizaciones Políticas, la conducción del proceso electoral para la renovación de los poderes Legislativo, Ejecutivo, Ayuntamientos y Presidentes Municipales Auxiliares del Estado, la declaración de los resultados electorales y la resolución de lo contencioso electoral.”

“Artículo 9.-¹⁰⁸ Son requisitos para ser Diputado, Gobernador, Presidente Municipal, Síndico, Regidor y Presidente Municipal Auxiliar, además de los que señalan los Artículos 35, 60 y 88 de la Constitución Política del Estado y 8º., de la Ley Orgánica Municipal, los siguientes:

- I. Estar inscrito en el Padrón Electoral del Estado y contar con credencial para votar.
- II. Derogado.

¹⁰⁶ Con el fin de no señalar en dos ocasiones el mismo artículo, --el primero antes de la reforma y el segundo ya reformado--, se resaltaré el cambio en negrillas diciendo “Presidente Municipal Auxiliar” donde antes decía “Agente Municipal”. Solamente en los artículos donde haya una reforma adicional fuera de lo antes señalado o un cambio importante en la redacción, si se presentarán las dos versiones del artículo en particular.

¹⁰⁷ Este artículo pertenece al Capítulo I: “Disposiciones Generales”, Título Primero, Primera Parte: “Del Objeto de la Ley, del Voto y de los Partidos Políticos.”

- III. No ser Magistrado, Juez Instructor o Secretario del Tribunal Electoral de Tlaxcala, a menos que se separe del cargo seis meses antes de la fecha de inicio del período de registro de candidatos.
- IV. No desempeñar cargo público ni ejercer función de autoridad, a menos que se separen de ellos noventa días antes del día de la elección.
- V. No estar en servicio activo en las fuerzas armadas, ni en los cuerpos de seguridad pública, salvo que se separen noventa días antes del día de la elección.
- VI. No ser Ministro de algún culto religioso, salvo que se hubiere separado de él con la anticipación que señala el artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público”

En cuanto al Artículo 65,¹⁰⁹ que refiere a los distintos fines del Instituto electoral, la fracción IV quedó así: “Organizar y vigilar la celebración de las elecciones, para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, de los Ayuntamientos y Presidentes Municipales Auxiliares.”

“Artículo 67.-¹¹⁰ Para formar parte del Instituto Electoral de Tlaxcala, se requiere tener la calidad de ciudadano tlaxcalteca, estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos, ser de reconocida experiencia y con los suficientes conocimientos para desempeñar sus respectivas funciones, estar inscrito en el Padrón Electoral y contar con credencial para votar, no desempeñar ni haber desempeñado el cargo de directivo estatal de un partido político cinco años anteriores a la elección, ni haber sido candidato a cargo de elección popular por el mismo lapso, tener un modo honesto de vivir, ser vecino del Distrito, Municipio o Sección para el que en su caso sea nombrado, no ser Ministro de algún culto religioso, excepto lo dispuesto en la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, ni haber sido condenado por delito intencional. Los ciudadanos que figuren como candidatos a Diputados, Gobernador del Estado, integrantes de algún Ayuntamiento y Presidentes Municipales Auxiliares, están impedidos para formar parte del Instituto Electoral de Tlaxcala.”

¹⁰⁸ Este artículo pertenece al Capítulo III: “Requisitos de Elegibilidad” del Título Primero, Primera Parte

¹⁰⁹ Este artículo pertenece al Capítulo I: “Disposiciones Generales”, Título Quinto: “Del Instituto Electoral de Tlaxcala”, Primera Parte

¹¹⁰ ibid

Del Artículo 82,¹¹¹ que establece las atribuciones del Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala, la reforma a las fracciones Xi, XX y XXIV quedaron de la siguiente manera:

“I a X.-...

XI.- Registrar los candidatos a los Ayuntamientos y Presidentes Municipales Auxiliares.

XII a XIX.-...

XX.- Determinar el tope máximo de gastos de campaña que puedan erogar los Partidos Políticos en la elección de Gobernador del Estado, Diputados Locales, Ayuntamientos y Presidentes Municipales Auxiliares.

XXI a XXIII.-...

XXIV.- Integrar los paquetes electorales relativos a la elección de Gobernador del Estado, Ayuntamientos y Presidentes Municipales Auxiliares remitiéndolos al Congreso del Estado para su calificación.”

“Artículo 92.-¹¹² Los Consejos Municipales Electorales son organismos encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, para elegir a los Presidentes, Síndicos, Regidores y Presidentes Municipales Auxiliares de la entidad, conforme a lo establecido por este Código y demás disposiciones relativas.”

Las fracciones III, IV y V del Artículo 97^{*113}, el cual refiere a las atribuciones de los Consejos Municipales Electorales, quedaron así:

“I a II.-...

III.- Intervenir en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral relativo a los Ayuntamientos y Presidentes Municipales Auxiliares dentro del municipio de que se trate.

IV.- Recibir el registro de las planillas de candidatos a integrar los Ayuntamientos y Presidentes Municipales Auxiliares que haya realizado el Consejo General.

¹¹¹ Este artículo pertenece al Capítulo III “De las atribuciones del Consejo Electoral” del Título Quinto, Primera Parte

¹¹² Este artículo pertenece al Capítulo VIII “De los Consejos Municipales” del Título Quinto, Primera Parte

¹¹³ Este artículo pertenece al Capítulo X “De las atribuciones de los Consejos Municipales Electorales” del Título Quinto, Primera Parte

V.- Hacer el cómputo de votos en la elección de Ayuntamientos y Presidentes Municipales Auxiliares y expedir las constancias correspondientes.

VI a VIII.-...”

“Artículo 128.-¹¹⁴ El proceso electoral está constituido por la serie de actos que realizan los organismos electorales, los partidos políticos y los ciudadanos, encaminados a elegir a los integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo, a los Ayuntamientos y Presidentes Municipales Auxiliares, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política del Estado y este Código.”

Anteriormente el Artículo 132 establecía que. *“El registro de candidatos a Diputados, Gobernador, Ayuntamientos y Agentes Municipales estará abierto del tres al veinte de septiembre del año de la elección.”*

Con la reforma, el artículo quedó como sigue:

“Artículo 132.-¹¹⁵ El registro de candidatos a Diputados, Gobernador, Ayuntamientos y Presidentes Municipales Auxiliares, estará abierto del 27 de agosto al 12 de septiembre del año de la elección.”

“Artículo 135.-¹¹⁶ Las candidaturas para Ayuntamientos y Presidentes Municipales Auxiliares se registrarán ante el Consejo General, mediante planillas que contengan los nombres de los candidatos a Presidente, Síndico y Regidores, con sus respectivos suplentes; las de Presidentes Municipales Auxiliares, con sus respectivos suplentes.”

La fracción VII del Artículo 157,¹¹⁷ que refiere al contenido de las boletas para las elecciones, quedó de la siguiente manera:

“I a VI.-...”

VII.- Tratándose de las boletas para elecciones de Presidentes Municipales Auxiliares, contendrán los requisitos señalados en las fracciones I, II y III de este artículo, más las firmas impresas de los Presidentes y Secretarios de los Consejos Electorales respectivos y el nombre del Municipio, así como de la población de que se trate. Podrán contener además la fotografía de los candidatos propietarios.”

¹¹⁴ Este artículo pertenece al Capítulo I “Disposiciones Generales”, Título Primero: “De los Actos Previos a la Elección”, Segunda Parte: “Del Proceso Electoral.”

¹¹⁵ Este artículo pertenece al Capítulo II: “Del Registro de Candidatos” del Título Primero, Segunda Parte.

¹¹⁶ ibid

Como pudimos observar, salvo el Artículo 132 en el que se modificaron las fechas de registro de candidatos, todos los demás artículos cambiaron única y exclusivamente la figura de "Agente Municipal" por la de "Presidente Municipal Auxiliar".

5) 11 de agosto de 1995 (núm. ext.): Decreto No. 200: Se decreta Municipio integrante del Estado de Tlaxcala, a la población Santa Cruz Quilehtla, Tlaxcala.

- Decreto No. 201: Se decreta Municipio integrante del Estado de Tlaxcala, a la población de San Juan Huactzinc, Tlaxcala.

6) 14 de agosto de 1995: Decreto 202 que reforma las fracciones I y II del Artículo 204 del Código Electoral del Estado de Tlaxcala.

Este decreto reforma las fechas en que se llevarán a cabo las elecciones ordinarias en el Estado, incluyendo a su vez la figura del Presidente Municipal Auxiliar. Anterior a la reforma el Artículo 204¹¹⁸ establecía que:

"Las elecciones ordinarias en el estado, se llevarán a cabo:

- I. *Para Gobernador cada seis años, el tercer domingo del mes de noviembre del año que corresponda.*
- II. *Para Diputados, Ayuntamientos y Agentes Municipales, cada tres años el tercer domingo del mes de noviembre"*

Con la reforma el artículo quedó así:

"Las elecciones ordinarias en el Estado, se llevarán a cabo:

- I. *Para Gobernador cada seis años, el segundo domingo del mes de noviembre del año que corresponda.*
- II. *Para Diputados, Ayuntamientos y Presidentes Municipales Auxiliares, cada tres años el segundo domingo del mes de noviembre.*

¹¹⁷ Este artículo pertenece al Capítulo V: "De la documentación y el material electoral" del Título Primero, Segunda Parte

¹¹⁸ Este artículo pertenece al Capítulo I: "De las Elecciones Ordinarias y Extraordinarias", Título Tercero: "De las Elecciones", Segunda Parte: "Del Proceso Electoral" Aquí cabe mencionar que dentro del Título Tercero se encuentra todo lo relacionado sobre el tiempo de convocatoria, elección, cómputo y calificación de las elecciones de los Presidentes Municipales Auxiliares (artículos 205, 208, 210, 211, 213, 214, 218, 235 y 236)

7) 15 de agosto de 1995 (núm. ext.): Decreto No. 203: Se decreta Municipio integrante del Estado de Tlaxcala, a la población de Santa Catarina Ayometla.

- Decreto No. 204: Se decreta Municipio integrante del Estado de Tlaxcala, a la población de Santa Isabel Xiloxotla.

8) 18 de agosto de 1995 (núm. ext.): Decreto No. 205: Se decreta Municipio integrante del Estado de Tlaxcala, a la población de San José Teacalco.

- Decreto No. 206: Se decreta Municipio integrante del Estado de Tlaxcala, a la población de San Francisco Tetlanohcan.

- Decreto No. 207: Se decreta Municipio integrante del Estado de Tlaxcala, a la población de La Magdalena Tlatelulco.

9) 25 de agosto de 1995 (núm. ext.): Decreto No. 196: Se *reforman* la Fracción XXVII del Artículo 54, el Artículo 87 y se *adiciona* el Artículo 94, todos de la Constitución Política del Estado.

El Decreto 196 modifica la figura de "Agente Municipal" dentro de la Constitución Política Local para convertirse en "Presidente Municipal Auxiliar".

Mientras que la fracción XXVII del artículo 54¹¹⁹ antes de la reforma decía: "*Erigirse en Colegio Electoral para hacer la calificación y declaratoria respecto a las elecciones de Gobernador, Ayuntamientos y Agentes Municipales*", ahora establece lo siguiente:

"Erigirse en Colegio Electoral para hacer la calificación y declaratoria, respecto a las elecciones de Gobernador, Ayuntamientos y Presidentes Municipales Auxiliares".

También la fracción XLVI del mismo artículo fue reformada, en donde se encontraba "*Recibir los expedientes relativos a la elección de Gobernador, de Ayuntamientos y de Agentes Municipales*", para quedar así:

"Recibir los expedientes relativos a la elección de Gobernador, de Ayuntamientos y de Presidentes Municipales Auxiliares".

Anterior al decreto del 25 de agosto de 1995, el artículo 87¹²⁰ primer párrafo versaba de la siguiente manera: *Los Ayuntamientos se compondrán de un Presidente Municipal, un*

¹¹⁹ Este artículo pertenece al Capítulo IV: "De las Facultades del Congreso" Título Tercero "Del Poder Público".

Síndico y los Regidores que determine la Ley, nombrado cada tres años en elección popular directa calificada por el Congreso en los términos que la propia Ley prescriba. Los Agentes Municipales electos en la misma elección de los Ayuntamientos y conforme lo dispongan las Leyes respectivas, formarán parte de los propios Ayuntamientos con el carácter de Regidores. Tomarán posesión el día tres de enero inmediato posterior a la elección. Y no podrán ser reelectos ni como propietarios ni como suplentes para el período inmediato al en que hubieren ejercido su encargo” Con el decreto de reforma el artículo 87 quedó así:

“Los Ayuntamientos se compondrán de un Presidente Municipal, un Síndico y los Regidores que determine la Ley, nombrados cada tres años, en elección popular directa calificada por el Congreso en los términos que la propia Ley prescriba. Los Presidentes Municipales Auxiliares electos en la misma elección de los Ayuntamientos y conforme lo dispongan las Leyes respectivas, formarán parte de los propios Ayuntamientos con el carácter de Regidores, tomarán posesión el día tres de enero inmediato posterior a la elección. Y no podrán ser reelectos ni como propietarios ni como suplentes, para el período inmediato al en que hubieren ejercido su encargo”.

Por su parte, el artículo 94¹²¹ establecía que “*La Ley Orgánica Municipal determinará las facultades y deberes de los Ayuntamientos*”, con la reforma el artículo se lee de la siguiente manera:

“*La Ley Orgánica Municipal determinará las facultades y obligaciones de los Ayuntamientos y de las Presidencias Municipales Auxiliares.*”

Como decíamos al principio del apartado, las reformas a los artículos dentro de este decreto tuvieron como característica común el cambio de denominación de “Agentes Municipales” a “Presidentes Municipales Auxiliares”, como una forma de elevar, aunque fuera a nivel de nomenclatura, a una jerarquía mayor la participación de estas figuras dentro del gobierno municipal.

10) 27 de septiembre de 1995 (núm. 39): Decreto No. 215: Se *decreta Municipio integrante* del Estado de Tlaxcala, a *la población de San Damián Texoloc*, Tlaxcala.

- Decreto No. 216: Se *decreta Municipio integrante* del Estado de Tlaxcala, a *la población de Emiliano Zapata*, Tlaxcala.

¹²⁰ Este artículo pertenece al Título Cuarto “De los Municipios”

¹²¹ Ibid

- Decreto No. 217: Se *decreta* Municipio integrante del Estado de Tlaxcala, a la población de Lázaro Cárdenas, Tlaxcala.

- Decreto No. 218: Se *decreta* Municipio integrante del Estado de Tlaxcala, a la población de San Jerónimo Zacualpan, Tlaxcala.

11) 2 de octubre de 1995 (núm. ext.): Decreto No. 219: Se *decreta* Municipio integrante del Estado de Tlaxcala, a la población de San Lucas Tecopilco, Tlaxcala.

- Decreto No. 220: Se *decreta* Municipio integrante del Estado de Tlaxcala, a la población de Santa Ana Nopalucan, Tlaxcala.

- Decreto No. 221: Se *decreta* Municipio integrante del Estado de Tlaxcala, a la población de San Lorenzo Axocomanitla, Tlaxcala.

12) 9 de octubre de 1995 (núm. ext.): Decreto No. 229: Se *decreta* Municipio integrante del Estado de Tlaxcala, a la población de Benito Juárez, Tlaxcala.

13) 5 de julio de 1996 (núm. ext.): Decreto No. 35: Se *adiciona* el Artículo 21 de la Constitución Política Local.

En este decreto se incluyen, de manera formal dentro de la Constitución Política del Estado, los municipios de reciente creación a los cuales estaba destinada la reforma, quedando los 44 municipios originales sin cambio alguno agregándose los 16 nuevos municipios al artículo 21 de la manera siguiente:

“Artículo 21.- Los municipios integrantes del Estado son: Amaxac de Guerrero, Apetatitlán de Antonio Carvajal, Apizaco, Atlangatepec, Altzayanca, Calpulalpan, Cuapiaxtla, Cuaxomulco, Chiautempan, Muñoz de Domingo Arenas, Españita, Huamantla, Hueyotlipan, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Ixtenco, Mazatecochco de José María Morelos, Contla de Juan Cuamatzi, Tepetitla de Lardizábal, Sanctórum de Lázaro Cárdenas, Nanacamilpa de Mariano Arista, Acuamanala de Miguel Hidalgo, Nativitas, Panotla, San Pablo del Monte, Santa Cruz Tlaxcala, Tenancingo, Teolochoico, Tepeyanco, El Carmen Tequexquitla, Terrenate, Tetla de la Solidaridad, Tetlatlahuca, Tlaxcala, Tlaxco, Tocatlán, Totolac, Zittaltepec de Trinidad Sánchez Santos, Tzompantepec, Xaloztoc, Xaltocan, Papalotla de Xicohténcatl, Xicohtzinco, Yauhquemecan, Zacatelco, Santa Apolonia Teacalco, Santa Cruz Quilehtla, San Juan Huactzinco, Santa Catarina Ayometla, Santa Isabel Xiloxotla, San José Teacalco, San

Francisco Tetlanohcan, La Magdalena Tlaltelulco, San Damián Texoloc, Emiliano Zapata, Lázaro Cárdenas, San Jerónimo Zacualpan, San Lucas Tecopilco, Santa Ana Nopalucan, San Lorenzo Axocomanitla y Benito Juárez.

El Cuarto Orden de Estado y de Gobierno: La Comunidad.¹²² (El Estado corresponsable)

Dada la falta de respuesta oportuna y suficiente por parte de las instancias de gobierno a los requerimientos básicos de la sociedad, sobre todo en las pequeñas comunidades, así como a la progresiva desarticulación y desigualdad producida por las políticas macroeconómicas, se hace indispensable posicionar en los primeros lugares de la agenda social para la justicia y equidad, los canales que deben crear las comunidades para participar en un futuro más promisorio, mediante la toma de decisiones propias, en convergencia con los apoyos y competencias necesarias.

Para alcanzar lo anterior, es indispensable inducir la voluntad política de estados y municipios, para reconocer a las comunidades la calidad de “*cuarto orden de estado y de gobierno*” mediante la puesta en marcha de un instrumento superior (reforma constitucional) que otorgue el sustento de desconcentración compensatoria, y le permita la actuación institucional como parte de un sistema federal.

El esquema municipal tradicional ha propiciado fenómenos de colonización interna, que funcionan como barreras en los procesos de desarrollo sostenido local (entre los que se encuentran tanto la centralización de recursos y servicios en la cabecera municipal, como en el abandono de las comunidades interiores); es por ello fundamental reformar a fondo dicha estructura, a fin de que cada comunidad interior, ya sea rural o urbana, tenga un gobierno propio capaz de potenciar procesos de desarrollo consensados

El mejoramiento del entorno depende de la canalización del esfuerzo comunitario e institucional comprometido, esto es, estableciendo una nueva relación entre el estado y la sociedad. A partir de la “participación comunitaria”, la sociedad comparte las responsabilidades del estado en su lucha por combatir la pobreza, con la prerrogativa de que dicha participación sea controlada por la comunidad, para que cumpla un papel liberador y positivo en el desarrollo interno. Es requisito esencial de este proceso auspiciar un estatuto jurídico que le determine reconocimiento, nivel y competencias.

De acuerdo a lo aseverado por Roberto Moreno "la problemática municipal definida contando con la participación social, orienta con mayor precisión las acciones de solución ahorrando recursos y tiempo en la ejecución de los proyectos. Por ello es necesario incentivar la participación activa de la comunidad en aquellas acciones que les afecten directamente, en particular si se trata de grupos marginados."¹²³

Si reconocemos la incapacidad del modelo económico actual, para satisfacer a los desplazados de sus modos de producción, una posible alternativa sería que las entidades federativas, y en especial el municipio, creara las condiciones para que los desplazados pudiesen organizar circuitos de producción y distribución comunitarios, de acuerdo a sus características locales, desencadenando procesos de desarrollo sostenido que permitan combatir el empobrecimiento crónico.

Ahora bien, para evitar la crisis progresiva que origina la destrucción de los modos de producción tradicionales (crisis que se manifiesta en la pobreza, el deterioro del territorio y el medio ambiente, y la concentración urbano industrial versus la dispersión rural y agrícola producto del fenómeno migratorio), se hacen necesarias ciertas estrategias para que las comunidades edifiquen modos de producción autosuficientes –sistemas microrregionales autosustentables—sobre la base de la organización política comunitaria con gobierno propio y autónomo, es decir, a través de un cuarto orden de estado y de gobierno.

Según Diego Carrión, son cinco los grandes ideales para repensar los pueblos o pequeñas comunidades: - lograr pueblos democráticos y gobernables, fortaleciendo las formas de gestión; - prósperos y eficientes, que garanticen equidad; - solidarios y respetuosos de los derechos ciudadanos, que implica: medios de subsistencia, vivienda, saneamiento, la salud, la educación, el transporte público, la alimentación, el trabajo, la recreación y la información; con un ambiente sustentable, saludable y potenciador de la vida; con identidades colectivas y cultura creadora.¹²⁴

Bernardo Kliksberg señala que el proceso participativo permite a la comunidad: definir su comprensión de los problemas cruciales; establecer prioridades de los problemas; seleccionar las prioridades y generar soluciones prácticas; tener oportunidad de comparar con las soluciones creadas en otras zonas; decidir con el apoyo de técnicos los

¹²² Olmedo Carranza Raúl. *El Poder Comunitario en Tlaxcala* Este sumario contiene en esencia, las tesis que sobre la correlación entre autoridades y gobernados a través de la creación jurídico-constitucional de un cuarto orden de Estado y de Gobierno, ha vertido en la academia y distintos foros

¹²³ MORENO ESPINOSA, Roberto. La Administración estatal y municipal en el Estado de México en los procesos de globalización, apertura e intercambio. P. 251

¹²⁴ CARRIÓN, David. "Repensando las cuestiones del hábitat popular". *Prospectiva*. 1999

programas menos costosos y mas factibles; tomar la decisión definitiva; revisar los éxitos o fracasos del programa.¹²⁵

Por otra parte, es fundamental también invertir la actitud del gobierno municipal, ya que se busca descongestionar sus instituciones, mediante la transferencia de competencias; de poder de decisión; capacidad técnica; recursos y autonomía en la ejecución y control de los asuntos locales; con una ingeniería administrativa hacia la comunidad, que propicie un ambiente público como una ventana de oportunidades para incentivar políticas sociales, y así crear los marcos legales y las instituciones de interacción ciudadana, como un contenedor de los intereses sociales, que vincule las comunidades al proyecto nacional.

Un ejemplo de intento de reorganización de la sociedad mexicana desde su base, lo constituye la demanda de los grupos indígenas por la autonomía de gobierno, tanto de sus comunidades como de sus etnias. Esto implicaría la conformación de otros órdenes de estado y de gobierno, dentro de la estructura federal mexicana, sumados al federal, estatal y municipal: la comunidad autónoma, como cuarto orden, y la región étnica autónoma, compuesta por el conjunto de municipios donde la etnia predomine en cantidad de población, siendo ésta el quinto orden.

Otro ejemplo de reorganización social se establece, en este caso, desde el ámbito urbano, a través de la organización popular y vecinal. La lucha urbana que se ha venido gestando en la ciudad de México desde los movimientos democratizadores de 1968 y las formas de autoayuda derivadas de los terremotos de 1985, han podido enfocar la posibilidad de conformar a los barrios y colonias como organizaciones municipales con gobierno propio. De hecho, las sucesivas reformas del gobierno capitalino van, aunque lentamente, dirigiéndose en ese sentido. Pero además de ello, se pretende que las comunidades recuperen el liderazgo sobre sus expectativas de vida y que el gobierno recupere la capacidad de gestión social.

Esta nueva cultura de desarrollo municipal, auspiciada por los métodos participativos, tiene anclajes en las necesidades reales de la sociedad; su valor agregado consiste en "la legitimidad macroeconómica...Es percibida como una alternativa con ventajas competitivas netas para producir resultados en relación con las vías tradicionalmente utilizadas en las políticas públicas...Se trata de poner al servicio de los severos

¹²⁵ KLIKSBERG, Bernardo. "Seis tesis no convencionales sobre participación". *Ibid*

problemas sociales que hoy agobian a buena parte de la población, los instrumentos más efectivos, y allí aparece la participación como una oportunidad¹²⁶.

Si bien la descentralización política, en tanto forma de distribución del poder económico, político, social y cultural, aún no ha sido traducida de manera acabada en los programas de gobierno, ella se encamina a depositar, cada vez en mayor medida, poder de organización y de decisión en las comunidades urbanas y rurales de los municipios, ya que con ese sistema organizacional descentralizado se posibilita el acceso masivo de los habitantes a la toma de decisiones, el proceso permite: " expresar su comprensión de los problemas cruciales; establecer y seleccionar las prioridades de los problemas; comparar con las soluciones creadas en otras regiones y en otros temas; decidir con el apoyo de técnicos en invertir en programas menos costosos y más factibles; tomar la decisión definitiva y revisar los éxitos y fracasos del programa para mejorar sus criterios a futuro."¹²⁷

La participación comunitaria es un instrumento fundamental para elevar la dignidad humana y para el desarrollo y realización individual y social, es una condición de supervivencia.

¹²⁶ KLUKBERG, Bernardo. Ibid. P.P. 16-17.

¹²⁷ Ibid.

IV. Gobierno y Administración Municipal: El Caso de Huamantla

La experiencia política adquirida por este autor al frente del ayuntamiento de Huamantla, uno de los principales municipios del estado de Tlaxcala, permitió pulsar que uno de los grandes impedimentos al establecer políticas de bienestar para las comunidades, es la falta de consenso entre la población. Para eliminar tal fenómeno, en 1985 el gobernador Tulio Hernández buscó establecer mecanismos de cooperación común para tratar de cerrar la brecha de la desigualdad entre las regiones, a través de la corresponsabilidad en la toma de decisiones entre autoridades y población, por medio de la figura de los Agentes Municipales.

A catorce años de distancia de tal medida y a cuatro de la modificación de los Agentes Municipales por Presidentes Municipales Auxiliares, resulta motivante observar el avance del estado de Tlaxcala respecto a su desarrollo humano y social.

Por esta la razón, la presente tesis busca enfatizar, primero que nada, el estado actual que guarda el municipio de Huamantla en los rubros más importantes de su desarrollo poblacional, económico y social, en términos estadísticos. Se presentan también, para efectos comparativos, los indicadores económicos del estado de Tlaxcala y del país en los mismos rubros, con el fin de observar paralelamente el lugar que ocupa el municipio de Huamantla con respecto a Tlaxcala y el país; del mismo modo es importante que, a partir de esos datos se planten mecanismos, medidas y proyectos detonadores de desarrollo en el municipio, pensando en las probabilidades de su inserción en los procesos de integración económica y mundial. El abatimiento de la pobreza sólo será posible con productividad.

Hoy en día es fundamental considerar las estrategias de desarrollo económico factibles para regiones con nuestras características, a partir de la propuesta de expertos en economía de mercado, con el fin de sugerir los caminos viables para ampliar la capacidad productiva y el progreso de la población, dentro de un contexto de sustentabilidad vertido por estudiosos mexicanos del tema,¹²⁸ el cual perfila una meta a mediano y largo plazo

¹²⁸ Tal concepto fue desarrollado por la "Sección Mexicana del Club de Roma, A.C." para un informe sobre las implicaciones de la inserción de México en el marco de la globalización, cuyo resultado final fue la publicación de un libro titulado precisamente México en la globalización, coordinado por URQUIDI, Víctor L. y editado por el Fondo de Cultura Económica en 1996. Las sugerencias provenientes de aquel informe que se encuentren a lo largo de la descripción de los rubros tendrán que ver, así, con la perspectiva de la relación de México con otros países en el plano de la globalización e integración económicas

bajo dos supuestos: el 1° a partir de la adopción gradual pero intencionada, de nuevos paradigmas del crecimiento y desarrollo económico y social de las sociedades nacionales y del conjunto de éstas; y 2° en el entendido que las sociedades son capaces de economizar sus recursos, racionalizar sus decisiones sobre la asignación financiera, y armonizar sus intereses con los de carácter general, mediante sistemas políticos cada vez más democráticos.

La radiografía aporta la información estadística de nueve rubros (además de un anexo sobre las finanzas públicas de Tlaxcala),¹²⁹ los cuales se consideraran más sobresalientes para observar en su conjunto el estado que guarda la entidad de Tlaxcala en general y el municipio de Huamantla en lo particular. Esos rubros estarán divididos a su vez en tres apartados:

Apartado I: Población; Educación; y Salud.

Apartado II: Producto Interno Bruto; Empleo; y Vivienda.

Apartado III: Agricultura, Ganadería y Pesca, Industria Manufacturera; y Servicios.

La división anterior obedece a que nuestro país, por ser una economía de renta o ingreso mediano ubicado dentro de los países emergentes,¹³⁰ requiere establecer una serie de tácticas administrativas y estrategias de gobierno, dirigidas hacia un crecimiento económico que permita el acceso a un mundo cada vez más competitivo, lo cual es imposible sin la integración de políticas que articulen los intereses federales con los municipales y comunitarios.

¹²⁹ Cabe añadir que la información estadística que se presentará corresponde fundamentalmente a los últimos datos obtenidos de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, el Banco de México y el Gobierno del Estado de Tlaxcala (éstos dos últimos particularmente en lo que a Finanzas Públicas se refiere), tratando por nuestra parte de mostrar siempre las cifras más recientes, aunque se tomará como base el año de 1990 por ser ésta la fecha en la que se realizó el último gran censo económico nacional. Además, debemos señalar aquí que también se mostrarán, a modo de nota al pie de página, cifras de años como 1975, 1980 y 1985-86 en algunos casos, con el fin de establecer coordenadas de sentido en términos del desarrollo que han presentado tanto Tlaxcala como Huamantla en rubros determinados.

¹³⁰ El Banco Mundial utiliza el Producto Nacional Bruto per cápita como indicador del nivel de desarrollo, es decir, el valor de los bienes y servicios finales producidos, durante un año, por los factores de producción nacionales (sea cual fuere el lugar en el que operen) y dividido por el número de habitantes. "Aproximadamente, los países de ingreso (renta) bajo (PNB per cápita de 650 dólares o menos) y mediano (PNB per cápita entre 651 y 6,000 dólares) configuran el mundo en desarrollo, y los países de ingreso (renta) alto (PNB per cápita superior a 6,000 dólares), (para 1992 México tenía 3,400 dólares per cápita) el mundo desarrollado." BANCO MUNDIAL. Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1994. Washington, 1994, P.P. 168 y 169.

Estas estrategias de desarrollo económico se relacionan básicamente¹³¹ con cuatro elementos: capital social, recursos naturales, recursos financieros, y la tecnología. De los cuatro elementos se consideró importante destacar lo siguiente.

Los incisos del apartado I se refieren a la humanización del desarrollo: a partir de una política de adecuada culturización y educación de la población, el abatimiento del analfabetismo (elevando los niveles educativos) y la mejora de nutrición y salud (crear programas de compensación intraterritorial), se puede incrementar el crecimiento económico, así como de distribución demográfica (tener una población estable con bajas tasas de natalidad y mortalidad).¹³²

Los incisos del apartado II, se relacionan con la formación de capital: si se aplica una política de pleno empleo, con trabajos dignos, de buen nivel, y justamente remunerados, en la que se ocupen el mayor número de personas posibles (no se trata de alcanzar un crecimiento económico *perse* sino un desarrollo integral), es posible también que estas personas aporten mucho mayor cantidad al PIB. En lo que se refiere a la vivienda, ésta forma parte de lo que se denomina capital reproducible, como una manera de tejer la infraestructura primaria que toda población necesita.

Por su parte, los incisos del apartado III mencionan a los sectores productivos en los que se basa toda economía nacional. En ellos, los cuatro elementos de desarrollo económico tienen cabida, aunque influyen de modo particular los esquemas de formación de capital y el cambio e innovación tecnológicos, el cual refiere a las adaptaciones de los procesos de producción o a la introducción de nuevos productos, que permiten obtener un volumen mayor y mejor de producción con el mismo conjunto de factores.¹³³

Con base en los datos hasta aquí expuestos, afirmamos que es posible potenciar la instrumentación de políticas como detonadores de desarrollo y crecimiento económicos en el municipio de Huamantla (a partir del estado que guarde en cada uno de los rubros), si logramos crear los mecanismos adecuados de corresponsabilidad en la gestión pública entre autoridades y población, como línea de transmisión para un futuro optimista.

Por eso, para enfrentar las contradicciones del proceso globalizador, la tarea del político y el administrador público es piedra de toque, debido a su liderazgo social, a su compromiso profesional para inducir el tejido de alianzas políticas y de participación ciudadana. Dichos servidores públicos deben descubrir las organizaciones informales y apoyarlas con la fuerza del Estado, para que todo el esfuerzo se dirija a cerrar la brecha

¹³¹ SAMUELSON, P. y NORDHAUS, W Economía. P.P. 543-550 y 716-725.

¹³² Ibid., p. 544.

de la desigualdad con justicia, equidad, y mayor presencia de actores protagónicos como son las mujeres; una metodología adecuada con base en procesos de identificación e información suficientemente procesada; una eficiencia administrativa profesionalizada; y en un contexto de descentralización.

Por último es necesario señalar como un detalle técnico, que la información de cada rubro estará acompañada de cuadros y gráficas que completarán la presente investigación.¹³⁴

¹³³ Ibid.

¹³⁴ La comparación de las cifras entre las diversas fuentes que se presentan en el documento se diferencian, generalmente, por márgenes de décimas porcentuales que no afectan el resultado global de la estadística en un rubro determinado. Solamente en casos donde la diferencia resulte considerable entre una información y otra será pertinentemente señalado.

V. Evaluación y Tendencias de la Vida Municipal en Huamantla, de Acuerdo al Desarrollo de Tlaxcala

El estado de Tlaxcala cuenta con una superficie de 4016 km², lo cual representa el 0.2% de la superficie del país. Colinda al norte con el Estado de México, Hidalgo y Puebla; al este y sur con Puebla, y al oeste con Puebla y el Estado de México. Tiene como entidades vecinas a Veracruz al este, y al Distrito Federal al oeste.¹³⁵ Tlaxcala contaba hasta 1995 con 44 municipios, pero en ese año se llevó a cabo una reforma legal —ya señalada— que modificó el número de los municipios, pasando de 44 a 60.

Por su parte, el municipio de Huamantla cuenta con una superficie de 353 km², lo que representa el 8.7% de la superficie total del estado. Colinda al norte con los municipios de Xaloztoc, Terrenate y Aitzayanca; al este con los municipios de Aitzayanca, Cuapiaxtla y el estado de Puebla; al sur con el estado de Puebla y los municipios de Ixtenco, Zitlaltepec de Trinidad Sánchez Santos y Teolochoico; y al oeste con los municipios de Teolochoico, Chiautempan, Tzompantepec, Tocatlán y Xaloztoc. Tiene además 77 localidades, de las cuales sobresale Huamantla como la de mayor población (ver cuadro 1.6).¹³⁶

APARTADO I.

DEMOGRAFÍA

El crecimiento demográfico resentido en los últimos años, es manifiesto en la mayoría de las entidades y municipios del país. Tlaxcala y Huamantla no son la excepción. Ambos cuentan con una densidad de población tal, que ya representan problemas demográficos dignos de considerar. El incremento de la población de Tlaxcala, a un ritmo superior a la capacidad de respuesta y oportunidades, nos obligan a estar alertas para evitar que las consecuencias de esta situación perjudiquen otros rubros, como el empleo y la vivienda, así como servicios básicos como educación y salud.

En nuestro análisis, este rubro es el primero en importancia, porque a partir de las condiciones demográficas de un país, estado o municipio, es posible considerar sus posibilidades de bienestar y progreso. Ello refiere a que la población, en tanto origen y

¹³⁵ INEGI, Gobierno del Estado de Tlaxcala, Anuario Estadístico del Estado de Tlaxcala. Citado a partir de ahora como Tlaxcala (1996).

¹³⁶ INEGI, Gobierno del Estado de Tlaxcala, H. Ayuntamiento Constitucional de Huamantla. Cuaderno Estadístico Municipal. Huamantla, Edición 1995, citado a partir de ahora como Huamantla (1995).

destino del proceso económico --recordemos que el objetivo de la economía es que las personas produzcan los satisfactores necesarios para su subsistencia--, posee una relación directa con las estrategias de desarrollo económico --recursos humanos, recursos naturales, formación de capital y cambio tecnológico--¹³⁷ desde su propio proceso de producción. De aquí que lo importante sea, entonces, observar las variables de la población (densidad), las variables que reflejan su estructura (género, distribución espacial, urbanización), las que nos señalan la dinámica poblacional (nacimientos, defunciones), y las cualitativas referidas al ciclo vital,¹³⁸ con el objetivo de apreciar el contexto en que se desempeña la población.

Para tener más clara la relevancia de los aspectos demográficos, es preciso abordar su dimensión universal, tomando en cuenta que el modelo capitalista se distinguió desde sus inicios por el crecimiento poblacional; posteriormente, ocurrieron dos fenómenos contrarios: mientras que en el centro del sistema culminaba la transición demográfica, es decir, el equilibrio entre las tasas de natalidad y mortalidad, que derivó en la reducción de la tasa de crecimiento,¹³⁹ en la periferia se consolidaban las bases de una explosión demográfica y un crecimiento persistente.¹⁴⁰ Esto comprueba una de las principales contradicciones entre los países desarrollados y los que aún están en el proceso.

En los países desarrollados se presenta ya el fenómeno de la implosión demográfica, el cual se manifiesta en la reducción de la tasa de natalidad. Dado que esos países tienen altos índices de industrialización y urbanización, la manutención de los hijos se eleva de manera sustancial; el espacio físico es reducido; los hijos ya no son brazos para la producción, sino ávidos consumidores; y de forma gradual la mujer deja de ocuparse sólo de su casa, para incorporarse a los mercados de trabajo. Esto conlleva, junto con los altos niveles culturales, por un lado, y la contracción de la tasa de mortalidad por el otro, que la población autóctona de esos países disminuya.¹⁴¹

Caso contrario son los países subdesarrollados, en los cuales se manifiesta el fenómeno de la explosión demográfica. Estas naciones tienen tasas de natalidad superiores a las de los países desarrollados; basta observar el caso mexicano, con una tasa de mortalidad anual de 5.2 personas por cada mil habitantes, contra una tasa de natalidad de 33.7, lo que significa que por cada defunción, hay seis nacimientos. Esto se debe, en parte, a que los métodos modernos de control de natalidad no son promovidos lo suficiente o no están

¹³⁷ Samuelson, Paul, *Ibid.*, P.P. 346-349 y 716-721.

¹³⁸ En MARTÍNEZ, J. y Vidal, J., coord. *Economía Mundial*, p. 106

¹³⁹ Por crecimiento poblacional entendemos a la tasa de natalidad menos la tasa de mortalidad en un año o período en un lugar determinado; en REQUEJO, Jaime *Ibid.* 1995, p. 227.

¹⁴⁰ Javier Martínez, *Ibid.*, 115 y 116.

¹⁴¹ Requejo, Jaime, *Ibid.*, págs. 230-233.

al alcance de la mayoría, además de que la necesidad de limitar el tamaño de la familia es apenas percibida en las zonas periféricas y rurales.

En las zonas rurales, desde muy pequeños los hijos ayudan a sus padres en tareas agrícolas, siendo apoyo de cierta importancia en actividades económicas de muy baja productividad. En muchas sociedades los padres esperan que sus hijos se ocupen de ellos en su vejez y entienden que esa protección será tanto más amplia, cuanto mayor sea el número de hijos; en determinadas culturas, el número de hijos es un signo de importancia, afirmación familiar y social. Acatar recios principios religiosos refuerza las consideraciones anteriores y mantiene las tasas de natalidad muy elevadas.¹⁴²

Se reconocen diversos problemas como resultado de la explosión demográfica, entre ellos la alimentación, el desempleo y la urbanización. El primero, producto de razones estructurales, como el fin de la frontera agrícola y el desmerecimiento de la capacidad productiva, trata de poner de manifiesto que las posibilidades alimenticias actuales derivadas de la aplicación de técnicas todavía precarias, no son suficientes para hacer frente a poblaciones numerosas que crecen a un ritmo aproximado de 3% anual (como por ejemplo México).

En cuanto al desempleo y la urbanización, a partir del desarrollo desigual y compartido entre las zonas rurales y las ciudades, consecuencia de las escasas posibilidades que ofrecen las primeras, los individuos emigran en busca de mejores condiciones de vida y oportunidades de trabajo, cuyo resultado no siempre es positivo, pues las ciudades no pueden recibir a todos los que proceden del campo, por lo que muchas veces son destinados a tareas marginales. El resultado es el desempleo y el abaratamiento de la mano de obra urbana, además de vastas extensiones rurales abandonadas e improductivas.

Entre otras, estas son las causas que crean un círculo vicioso en algunas naciones respecto al índice poblacional. Antes de señalar los retos de estos países, entre los que se encuentra México, es necesario ubicar sus datos oficiales considerando que la información general es la referencia que servirá para observar a fondo el objeto de estudio que nos ocupa, el Municipio de Huamantla.

Hacia 1990, según el censo, México contaba con 81,249,645 habitantes, de los cuales casi el 30% se concentraban tan sólo en el Estado de México, el Distrito Federal y

¹⁴² *Ibid.*, p. 229.

Veracruz.¹⁴³ Por su parte, Tlaxcala en el mismo año contaba con 761,277 habitantes, representando el 0.9% de la población total del país y el sexto lugar de entre los estados menos poblados de México (ver cuadro 1.1).¹⁴⁴ Además, Tlaxcala contaba con una densidad de población de 195 hab/km²,¹⁴⁵ siendo el cuarto lugar nacional en ese rubro, sólo después del D.F., El Estado de México y Morelos, mientras que el país contaba con un promedio de 41 hab/km².¹⁴⁶

Como parte del estado de Tlaxcala, Huamantla ocupa el segundo lugar de población en el estado con 51,989 habitantes. Para 1995, Huamantla mantenía el mismo lugar, pero ahora con 59,099 habitantes, teniendo una ligera mayoría las mujeres con algo más del 50% del total de la población.¹⁴⁷ Cabe mencionar que de 1990 a 1995, la relación poblacional hombres-mujeres en Huamantla no se modificó de manera importante, siendo fiel reflejo de la situación tanto estatal como nacional (ver cuadro 1.2).

En Huamantla la población femenina se encuentra concentrada en su mayoría en la cabecera municipal, con un 62.6% del total de las mujeres del municipio (ver cuadro 1.3). Esto resulta evidente por ser la ciudad quien da cabida al 61.9% del total de la población, a pesar de que el municipio cuenta con 76 localidades más.¹⁴⁸ En cuanto a los parámetros de población urbana y rural, la tendencia en Huamantla y en el estado de Tlaxcala es similar a la apreciada en todo el país, sobresaliendo la población urbana con amplio margen en los tres ámbitos (ver cuadro 1.4).¹⁴⁹ Además, es preciso señalar que tanto en Tlaxcala como en Huamantla la tasa promedio de crecimiento anual de la población entre 1990 y 1995, fue del orden del 3% aproximadamente (ver cuadro 1.2).

Por último, es importante analizar los índices de las tasas de natalidad y mortalidad. Hasta 1990 tanto en México como en Tlaxcala se alcanzaron más de 30 nacimientos por cada mil habitantes, teniendo casi el mismo porcentaje de hombres que de mujeres (ver cuadro 1.7), mientras que en el mismo año, las defunciones sólo llegaron al orden de 5.2 para México y de 3.9 para Tlaxcala, también por cada mil habitantes, falleciendo en este caso más hombres que mujeres (ver cuadro 1.8). Con estos datos comprobamos la problemática planteada por los teóricos respecto a que los países en desarrollo se

¹⁴³ En ese mismo año el 50% de la población tenía una edad menor a 19 años: en México Hoy, Edición 1994, INEGI Citado a partir de ahora como Méx. Hoy.

¹⁴⁴ INEGI, Estadísticas Históricas de México, Citado a partir de ahora como EHM'94.

¹⁴⁵ Gobierno del Estado de Tlaxcala, El Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999 del, citado a partir de ahora como PED (93-99), menciona que eran 187.5 hab/km².

¹⁴⁶ Méx Hoy (1994).

¹⁴⁷ Tlaxcala (1996).

¹⁴⁸ Huamantla (1995).

¹⁴⁹ EHM'94, Tlaxcala (1996) y Huamantla (1995).

presentan un desequilibrio entre las tasas de natalidad y mortalidad, lo cual provoca la explosión demográfica.

Ante un crecimiento demográfico desmesurado, quizá el mayor reto que enfrente México en los próximos años sea encontrar las opciones viables para administrar el crecimiento poblacional mediante campañas educativas, además de apoyar acciones de control natal, a partir de programas de asistencia social.¹⁵⁰ Esto traería como consecuencia llevar a la población la atención que requiere en términos de mayor bienestar.

Tomando en cuenta la influencia de la dinámica demográfica general de los países en desarrollo, muchos son los problemas que podrían acentuarse por la falta de políticas públicas, entre ellos la pobreza, la marginación social, la exclusión, la violencia y el desempleo, producto también de las movilizaciones del ámbito rural al urbano, y las migraciones al exterior, principalmente a los Estados Unidos, en busca de “mejores” ingresos.

Evitar tales problemas implica, primeramente, atender las demandas sociales educativas, culturales y de servicios, para poder desarrollar políticas de población que consideren la libre elección del número de hijos.¹⁵¹ Ésta debe ser entendida en un sentido amplio, abarcando información, servicios, el cambio de paradigmas, las oportunidades de educación y respeto al lugar de la mujer, entre otros factores. Tal política significa cerrar la brecha de los problemas arriba señalados.

+ Estados de la Federación con mayor y menor población, 1990.

Cuadro 1.1
(Ver gráfica 1.a)

	Total			
México	81,249,645			
Con mayor población:			Con menor población:	
Estado de México	9,815,795		Baja California Sur	317,764
Distrito Federal	8,235,744		Colima	428,510
Veracruz	6,228,239		Quintana Roo	493,277

¹⁵⁰ SAMUELSON, Paul, *Economía*, p. 718

¹⁵¹ KOVACS, Karen, et al. "La problemática social", en *México en la globalización*, p. 165.

Jalisco	5,302,689	Campeche	535,185
Puebla	4,126,101	Aguascalientes	719,659
Guanajuato	3,982,539	Tlaxcala	761,277

+ Población de Tlaxcala y Huamantla por sexo, 1990.

Cuadro 1.2

(Ver gráfica 1.b)

1990	Total	Hombres	Mujeres
México ¹⁵²	81,249,645	39,893,969	41,355,676
Tlaxcala¹⁵³	761,277	375,130	386,147
Huamantla¹⁵⁴	51,989	25,561	26,428
1995 ¹⁵⁵			
Tlaxcala	883,630	435,204	448,426
Huamantla	59,099	29,038	30,061

+ Población de Huamantla por sexo según principales localidades, 1990.

Cuadro 1.3

(Ver gráfica 1.c)

Localidad	Total	Hombres	Mujeres
-----------	-------	---------	---------

¹⁵² En 1980 la población total en México fue de 66,846,833 habitantes, mientras que en 1985 la población total alcanzó a ser de 77,938,288 habitantes, con una tasa media de crecimiento anual 1980-90 de 3.12%, según el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, Sumario del Poder Legislativo, Decreto No. 51 Plan Estatal de Desarrollo 1987-1993, citado a partir de ahora como PED (87-93)

¹⁵³ En 1980 la población total de Tlaxcala era de 556,597 habitantes, mientras que en 1985 fue de 633,111 habitantes con una tasa media de crecimiento anual 1980-90 de 2.61%, según el PED (87-93).

¹⁵⁴ En 1980 la población total de Huamantla fue de 36,654 habitantes con una tasa media de crecimiento anual 1980-90 del 3.6%, según el PED (87-93).

¹⁵⁵ Una de las razones que pueden explicar el crecimiento poblacional radica en ver que, por ejemplo, tan sólo en 1994 hubo en el estado 29,694 nacimientos frente a 4,180 defunciones generales, mientras que en el municipio, en el mismo año, hubieron 2,159 nacimientos frente a 288 defunciones generales: según Huamantla (1995).

Tlaxcala	761,277	375,130	386,147
Huamantla	51,989	25,561	26,428
Huamantla	32,195	15,636	16,559
Soltepec de I. Zaragoza	3,886	1,932	1,954
Xicohténcatl	3,270	1,612	1,658
Benito Juárez	2,652	1,327	1,325
El Carmen	1,284	673	611
Hermenegildo Galeana	1,003	514	489
Resto de las localidades	7,699	3,867	3,832

+ Población urbana y rural, 1990

Cuadro 1.4

(Ver gráfica 1.d)

	Total	Urbana	Rural
México	81,249,645	57,989,721	23,289,924
Tlaxcala	761,277	582,351	178,926
Huamantla	51,989	42,003	9,986

+ Población urbana y rural según tamaño de la localidad, 1990.

Cuadro 1.5

	Tamaño de la localidad						
	Rurales	Rurales	Urbanas	Urbanas	Urbanas	Urbanas	
Num. de habs.	1-499	500-2,499	2,500-4,999	5,000-14,999	15,000-49,999	50,000-99,999	
Tlaxcala	761,277	37,530	141,396	115,395	198,469	217,961	50,486
Huamantla	51,989	3,453	6,533	9,808	--	32,195¹⁵⁶	--

+ Número de localidades urbanas y rurales, 1990.

Cuadro 1.6

(Ver gráfica 1.e)

	Total	Urbanas	Rurales
Tlaxcala	794	67	727
Huamantla	77	4	73

+ Número de nacimientos y tasa de natalidad, 1990.

Cuadro 1.7

	Total	Hombres	Mujeres	Tasa de natalidad ¹⁵⁷
México	2,735,312	1,379,051	1,356,261	33.7
Tlaxcala	27,031	13,722	13,309	35.5

+ Número de defunciones y tasa de mortalidad, 1990.

Cuadro 1.8

	Total	Hombres	Mujeres	Tasa de mortalidad ¹⁵⁸
México	422,803	239,573	183,230	5.2
Tlaxcala	4,361	2,423	1,938	3.9

¹⁵⁶ Esta cifra corresponde en su totalidad al centro urbano de Huamantla.

¹⁵⁷ Por cada 1,000 habitantes.

¹⁵⁸ Por cada 1,000 habitantes.

EDUCACIÓN

No obstante que en los últimos años se ha dado atención especial al problema educativo, tanto en Tlaxcala como Huamantla se percibe la falta de oportunidades para toda la población; los niveles de escolaridad así lo demuestran.

Es necesario entonces promover un esfuerzo integral estado-sociedad, enfocado a considerar la educación como el principal motor de progreso social e individual, mediante una política pública incluyente del universo total de la población, para poder aspirar entonces a un piso básico de servicios, y que el estado y el municipio crezcan en lo económico al formar individuos suficientemente preparados para enfrentar los retos de un futuro cada vez más incierto.

Sin duda alguna la educación es el tema central del proyecto de nación, puesto que es a partir de su impacto que se puede conocer los indicadores más claros del grado de desarrollo de un país, un estado o un municipio. De hecho, gran parte de la riqueza de un país la constituyen las condiciones del capital humano en la educación y las cualificaciones que de ella derivan, para una inteligencia y mano de obra competitiva.

En términos de capital humano,¹⁵⁹ existe la opinión generalizada de que éste mejora aumentando la eficiencia y la asignación de recursos públicos y privados a la educación, queriendo decir con ello que en la medida en que se inviertan y/o asignen recursos al ramo, será posible el mejoramiento de la producción y el crecimiento económicos. Es esto tan evidente que la educación es tutelada por el Estado en todos los países, y a pesar de que existen escuelas privadas, la mayor parte de la educación es pública. De este modo la educación representa una prioridad por considerársele un bien que contribuye al cambio de vida individual, así como al nivel general de vida dentro de una sociedad.¹⁶⁰

Es necesario considerar que la educación demuestra la existencia de diferencias de productividad, por cuanto corresponde a más nivel educativo y/o mayor experiencia en el trabajo de una población, mejor será su capital humano, su potencial productivo y, por tanto, sus salarios. De ahí el énfasis de los países desarrollados en la formación universitaria y el posgrado. En esos países se tiene claro que si bien es importante el aumento de la cantidad de producción de bienes, es también fundamental tener calidad en el trabajo para la producción.¹⁶¹

¹⁵⁹ Este concepto designa la cantidad de conocimientos útiles y valiosos acumulados por los individuos en el proceso de educación y formación; en SAMUELSON, Paul, *ibid* p. 229.

¹⁶⁰ En DORNBUSCH, R., *ibid*. p. 497.

¹⁶¹ *ibid* p. 818.

Por estos motivos es de sobrada importancia analizar las condiciones educativas que posee nuestro país, sugiriendo centrarnos en aspectos básicos como la alfabetización, por ser un aspecto al que la acción estatal le ha dedicado históricamente una gran parte de sus esfuerzos cuando se trata de establecer políticas dentro del ramo; además de que representa un indicador relevante para observar el grado de desarrollo en esa materia.

Esto último es corroborado por el hecho de que a la educación se le destina un porcentaje importante del presupuesto federal (ver cuadro 2.1).¹⁶² Además, del total de la inversión pública federal ejercida en 1993, el 8.2% fue asignado a este rubro en el país, mientras que en Tlaxcala, en ese mismo año, se le asignó a la educación el 6.5% del total de la inversión pública del estado (ver cuadro 2.2).¹⁶³

En este apartado nos concentraremos particularmente en la comparación del grado de alfabetización alcanzado en todo el país, respecto al estado de Tlaxcala y al municipio de Huamantla, por ser uno de los retos fundamentales de la educación en México por décadas. Además veremos los porcentajes de la población, según su condición de habla indígena. La razón de esto último radica en que en nuestro país todavía confluyen un número significativo de grupos indígenas, los cuales representan un punto importante de integración cultural a las necesidades del México actual.

En 1990, del total de la población mexicana de 10 años y más, el 12.6% era analfabeta, mientras que en Tlaxcala el 11.2% se encontraba en las mismas condiciones. En Huamantla el analfabetismo alcanzó el 13.2% del total de la población del municipio siendo mayoría las mujeres con un 69.2% del total de la población analfabeta. Esto demuestra que en los tres niveles (país, estado, municipio) la tendencia del porcentaje de analfabetismo se ubica en un plano dentro del estándar (ver cuadro 2.3).¹⁶⁴

En cuanto a la condición de habla indígena, México registra que el 6.6% de la población habla algún dialecto, mientras que en Tlaxcala solamente el 3% de su población lo hace. En Huamantla no se presenta un nivel significativo de población que hable algún dialecto, puesto que sólo el 0.3% lo practica, sobresaliendo en ese mínimo porcentaje la lengua Náhuatl (ver cuadro 2.4).¹⁶⁵

¹⁶² EHM'94.

¹⁶³ "Anexo Estadístico del VI Informe de Gobierno" de Carlos Salinas de Gortari, 1994, citado a partir de ahora como CSG (1994). Este Anexo tiene la particularidad de que en él se resume el contenido estadístico de los cinco Informes de Gobierno anteriores.

¹⁶⁴ En XI CEGEPOyV (1990), EHM'94 y Tlaxcala (1996).

¹⁶⁵ En Huamantla (1995).

Considerando que en los países desarrollados la tasa de alfabetización es del orden del 99%,¹⁶⁶ y que en México la misma es de sólo el 88.6%, uno de los objetivos principales para establecer la relación que recomiendan los expertos entre educación y productividad, es disminuir el analfabetismo en nuestro país como una forma de alcanzar, a través de una población cada vez más capacitada, el desarrollo integral.

Si consideramos que a mayor nivel educativo, más altos son los ingresos o la renta¹⁶⁷ de la población educada, y como consecuencia una mayor capacidad de ahorro de la misma, ello derivará a su vez en el incremento de reservas de capital, ampliando la posibilidad de favorecer el crecimiento económico.¹⁶⁸

Cabe aclarar aquí que los esfuerzos en el ámbito educativo son tan sólo una parte, si bien primordiales, de muchas otras que se deben tomar en cuenta para incentivar el desarrollo de países como el nuestro. Los otros aspectos se mencionarán a través del recorrido por los diferentes rubros a lo largo de la presente tesis.

Siguiendo con la cuestión educativa, se menciona al principio del apartado que los países desarrollados dan énfasis a la importancia de la formación universitaria para la reproducción calificada del trabajo. Este aspecto es de suma relevancia para nuestro país, considerando que uno de cada veinticinco mexicanos que estudia, está en la universidad (ver cuadro 2.5), sin tomar en cuenta que aún hay muchos que no tienen la posibilidad de asistir a la escuela.

Esta situación nos lleva a pensar en la desarticulación existente entre la elevada demanda y las posibilidades limitadas de oferta, por parte del Estado, aún cuando la inversión en esta materia es considerable. Al respecto, la recomendación de los expertos es que más que asignar mayor presupuesto a la educación, es importante elevar la eficiencia de las escuelas públicas,¹⁶⁹ para así tener profesionistas más capaces.

Las mejoras al sistema educativo son, ante todo, una necesidad fundamental para el mecanismo productivo, que debe asimilar rápidamente las innovaciones tecnológicas, y evitar el desequilibrio entre las capacidades ofrecidas y requeridas. Una economía adaptable es, en la actualidad, una economía con notable densidad de capital humano; asimilar nuevos productos y procesos, o inventarlos, requiere de una fuerza de trabajo

¹⁶⁶ MARTÍNEZ, Javier, *Ibid* P.P. 350-355.

¹⁶⁷ Se entiende como renta al flujo de salarios, intereses, dividendos y otros ingresos que recibe una persona o un país durante un período determinado (normalmente ese período es de un año); en Samuelson, Paul, *Ibid*, p. 778.

¹⁶⁸ DORNBUSCH, Rudiger, *Ibid* P P. 812-834.

¹⁶⁹ SAMUELSON, Paul, *Ibid*, p. 670.

cualificada, y el trabajo cualificado es, precisamente, el que mejor responde a las nuevas demandas y evita la falta de adecuación.

Entonces, una reforma educativa implica que el estudiante obtenga conocimientos instrumentales profundos; supone también facilitar la práctica de los conocimientos durante el período de estudios, un acercamiento a las necesidades de la comunidad, y el aprendizaje continuo dentro de las empresas y el servicio público. Una reforma educativa es, por tanto, una reforma en la que deben estar implicados no sólo los poderes públicos, sino también el universo social, empresarial y sindical.¹⁷⁰

Por último, y para poder insertar a la educación en las corrientes del desarrollo para nuestro país,¹⁷¹ es necesario proyectar un sistema educativo que conjunte los esfuerzos de las instituciones sociales y políticas con una estrategia económica adecuada, donde se busque desde la universalización de la enseñanza básica de calidad, hasta una educación superior dotada de estructuras académicas flexibles y planes y programas de estudio acordes a los tiempos y circunstancias actuales.

+ Presupuesto Federal Ejercido y asignado a educación.

Cuadro 2.1

(En miles de pesos)

(Ver gráfica 2.a)

	Total	En educación	Participación porcentual
1980	603,333,000	125,354,205	20.78
1985	4,849,206,000	1,136,500,000	23.44
1990	42,231,312,000	15,836,315,000	37.50

+ Inversión Pública Federal ejercida por el sector público, 1993. (Miles de N\$). **Cuadro 2.2**

	Total	Educación
México	47,363,010.4	3,388,966.9
Tlaxcala	287,817.5	18,646.5

+ Población de 10 años y más alfabeta y analfabeta por sexo, 1990.

Cuadro 2.3

¹⁷⁰ REQUEIJO, Jaime, *ibid.* p. 344.

¹⁷¹ ORNELAS, Carlos, et al. "El ámbito educativo", en *México en la globalización*, P.P. 174-198.

(Ver gráficas 2.b y 2.c)

	México	Tlaxcala	Huamantla
Total	49,610,876	450,368	29,349
Hombres	23,924,966	218,196	14,178
Mujeres	25,685,910	232,172	15,171
Alfabeta	43,354,067	399,891	25,447
Hombres	21,575,645	201,969	12,968
Mujeres	21,778,422	197,122	12,479
Analfabeta	6,256,809 ¹⁷²	50,447 ¹⁷³	3,874
Hombres	2,349,321	16,227	1,194
Mujeres	3,907,488	34,250	2,680

+ Población de 5 años y más según condición de habla indígena, 1990.

Cuadro 2.4

(Ver gráfica 2.d)

	Que habla lengua indígena	Que habla español	Que no habla español	No especificado
México	5,282,347	4,237,962	836,224	208,161
Tlaxcala ¹⁷⁴	22,782	20,933	870	980
Huamantla ¹⁷⁵	196	171	--	25

¹⁷² De acuerdo con EHM'94, en 1980 el 17% de la población total de 10 años y más era analfabeta; para 1994, según CSG (1994) el analfabetismo en el país disminuyó al 9.81%.

¹⁷³ De acuerdo con EHM'94, en 1980 el 16.8% era analfabeta, mientras que en 1994, según CSG (1994), el analfabetismo en Tlaxcala se redujo al 9.04%.

¹⁷⁴ De 38,780 personas de 5 años y más que hablaban lengua indígena en 1980, para 1990 dejaron de hacerlo aproximadamente 16 mil. Cuando eran 3,133 los que no hablaban español en 1980, en 1990 no lo hablaban 870; en EHM'94.

¹⁷⁵ De 1980 a 1990 la población de 5 años y más que hablaba alguna lengua indígena se redujo de un 0.6% a un 0.2% en ese lapso de tiempo; en Huamantla (1995).

SALUD

Tlaxcala y Huamantla no cuentan aún con infraestructura médica universal para atender a todos sus habitantes, por lo que es importante plantear el rubro salud como una necesidad primordial. Para cubrir la demanda existente, se debe aprovechar racionalmente la estructura de asistencia sanitaria en el estado, a fin de que también el municipio de Huamantla alcance los beneficios correspondientes.

Ciertamente la salud representa un asunto vital para el desarrollo de cualquier país. Incluso es una variable determinante en los componentes de riqueza total de una nación; es un ingrediente fundamental del bienestar, que tiende a cobrar importancia para los individuos a medida que aumenta su nivel de progreso. Así, las implicaciones del servicio de salud se perciben en dos niveles: el primero, a partir de la actividad que realice el Estado para otorgar a su población los servicios de salud suficientes para tener individuos sanos y productivos; y el segundo, en la medida en que el desarrollo económico de los individuos sea elevado, mayores serán las exigencias de un sistema de salud que cubra sus necesidades.¹⁷⁶

Por otra parte, la asistencia sanitaria es uno de los factores económicos que está creciendo a un ritmo acelerado, caracterizándose por la existencia de múltiples fallas en el mercado que llevan al Estado a intervenir considerablemente. Por ejemplo, como parte de esas ausencias tenemos el control de las enfermedades contagiosas y el desarrollo de la ciencia básica, ya que son bienes públicos que el mercado no desarrolla eficientemente. Los bienes públicos son aquellos cuyos beneficios se difunden indivisiblemente a toda la comunidad, independientemente de que los individuos decidan o no usarlos. Los bienes privados, en cambio, son aquellos que no tienen ni costes ni beneficios externos.

Otra de las de fallas respecto del renglón salud, se produce a causa de la incertidumbre y el funcionamiento inadecuado de los mercados de seguros; un importante problema aquí es que los pacientes, los médicos y las compañías de seguros tienen información diferenciada. A veces, por ejemplo, cuando los pacientes requieren una cirugía, pueden estar incapacitados para elegir su propio tratamiento, por lo que la demanda depende de las recomendaciones de quienes lo suministran.¹⁷⁷

Así tenemos que la cuestión más importante en términos de salud es el logro de la equidad, es decir, poder suministrar un nivel mínimo de asistencia sanitaria a las

¹⁷⁶ Samuelson, Paul, *Ibid.* P. 297-302 y 669.

¹⁷⁷ *Ibid.* P. 670.

personas de escasos recursos, de ahí la importancia de la intervención estatal en este rubro.

Por lo que a la situación del país respecta, consideramos necesario observar la estructura, los procedimientos y recursos con los que se cuentan, así como el volumen de población a la que es necesario otorgar servicios de salud. Esto reflejará la capacidad gubernamental de cubrir tan importante demanda, la cual se encuentra establecida como obligación constitucional.

Hacia 1990, México contaba con un 60% del total de su población asegurada en las instituciones gubernamentales de seguridad y asistencia social,¹⁷⁸ de las cuales el IMSS absorbe el 80% de ese total.¹⁷⁹ En 1995, Tlaxcala cubre solamente el 40.3% de su población como asegurada, mientras que Huamantla en ese mismo año, únicamente asegura al 24.7% de su población (ver cuadro 3.1).¹⁸⁰

En cuanto a las unidades médicas de las instituciones de salud, la Secretaría de Salud aportó poco más del 50% de ellas en 1992.¹⁸¹ Del total de unidades médicas del país, Tlaxcala sólo cuenta con un 1.4% en 1995,¹⁸² y Huamantla con respecto a Tlaxcala, el 6.9% en el mismo año¹⁸³ (ver cuadro 3.2).

Acerca de los recursos humanos que prestan sus servicios en las instituciones del sector salud, México contaba hacia 1991 con un total de 267,832 de los cuales sólo 97,486 eran médicos.¹⁸⁴ Hacia 1995, en Tlaxcala son 4,258 personas las que prestan servicio en las instituciones del sector salud del estado, de las cuales el 22.4% son médicos, lo que indica que hay un médico por cada 926 habitantes.¹⁸⁵ Para el mismo año, en Huamantla prestaron servicio 58 personas, lo que demuestra que hay una persona en servicio en el

¹⁷⁸ "En todos los estados, existe asistencia social para los necesitados. Estos programas ofrecen ayuda en especie (es decir, ayuda directa en alimentos, ropa o vivienda), así como transferencias directas de renta." *Ibid.*, p. 382.

¹⁷⁹ En 1985, del total de la población derechohabiente, el IMSS captó también al 80%, lo que indica que en 5 años no hubo variación. Inclusive puede hablarse de disminución en la población asegurada si se toma en cuenta el crecimiento de la población en el país durante esos 5 años; ambos datos (1985-1990) en *EHM '94*.

¹⁸⁰ *Tlaxcala (1996)*.

¹⁸¹ En 1985 el país contaba con 7,577 unidades médicas, de las cuales la SSA absorbía el 58.6%, el IMSS el 18.9% y el ISSSTE el 14%; ambos datos (1985-1992) en *EHM '94*.

¹⁸² Tlaxcala (1996); hacia 1985 el estado contaba con 163 unidades médicas, lo que indica que en el transcurso de 10 años sólo se agregaron 26 unidades médicas más; en *PED (87-93)*.

¹⁸³ *Huamantla (1995)*.

¹⁸⁴ *EHM '94*.

¹⁸⁵ *Tlaxcala (1996)*; según el 5º. Informe de Gobierno de Tulio Hernández Gómez, Tlaxcala, 1985, citado a partir de ahora como *THG (1985)*, en 1985 fueron 3,293 personas en servicio en las instituciones de salud pública. Este dato demuestra que en 10 años se agregaron a este servicio tan sólo 965 personas.

sector salud del municipio por cada 1,019 habitantes¹⁸⁶ (ver cuadro 3.3). Estas cifras resultan alarmantes considerando tanto la cantidad de presupuesto asignado al sector salud, que en 1991 fue de 29,796,500,000,000 de pesos,¹⁸⁷ así como la inversión pública federal ejercida en 1993 (ver cuadro 3.4).

Por último, la tasa de mortalidad se mantiene hacia 1993 en el mismo nivel que en 1985, según cifras oficiales.¹⁸⁸

Cabe mencionar que la asistencia sanitaria no es esencialmente diferente de otros bienes y servicios de la economía. La oferta de médicos, hospitales y otros servicios es limitada. Las demandas de la población son superiores a los recursos existentes. Pero los recursos deben racionarse de alguna manera. El racionamiento basado en los votos monetarios de los consumidores es insuficiente e inequitativo, porque es perjudicial para la salud pública, no satisface demandas fundamentales y excluye a demasiadas personas. De ahí que en los países en desarrollo se haga necesaria una fuerte influencia del Estado en los servicios de salud, no dejando que el ámbito privado sea el que determine sus circunstancias.

El subdesarrollo está definido, en gran parte, como una situación caracterizada por escasos recursos de atención médica y una salubridad deficiente,¹⁸⁹ ya que una asistencia sanitaria inadecuada es especialmente perjudicial para las personas de escasos recursos, debido a que éstas tienden a estar más enfermas, porque su renta procede enteramente de su trabajo. Es necesario insistir en la atención pública hacia la salud; no debemos olvidar que una población más sana es más productiva, lo cual favorece el progreso.

En lo que respecta a nuestro país, subsisten todavía grandes sectores de la población sin acceso a los servicios médicos básicos, debido a la desigual distribución geográfica y a las carencias económicas, siendo patente a su vez la insatisfacción de los usuarios por la calidad de los servicios.

El tema de la salud tiene que ver con las condiciones económicas y sociales del país; es por ello relevante el nivel de pobreza y bajos niveles educativos en los que se encuentra más del 60% de la población, así como con la estructura de los servicios de salud y con la estrategia que deba seguirse en el futuro para su redimensionamiento.

¹⁸⁶ Huamantla (1995).

¹⁸⁷ En 1985 fue de 1,285,665,000,000 absorbiendo el IMSS el 65% del total; en EHM '94.

¹⁸⁸ PED (93-99); en 1985 la tasa de mortalidad era de 6.4/1000 habitantes según el PED (87-93).

¹⁸⁹ MARTÍNEZ, Javier *Ibid.*, p. 143.

Según los especialistas mexicanos,¹⁹⁰ ante esta situación es preciso organizar un sistema de salud de manera articulada que combine lo mejor de los sectores público y privado, dando a los usuarios opciones y creando a la vez formas plurales de prestación de servicios con distintas modalidades para las áreas urbanas y rurales.

Éstos posibles escenarios dejan ver que, a largo plazo, los sistemas de salud y su éxito están directamente relacionados con otros aspectos de la problemática social, en la que se incluyen la cuestión demográfica, la familiar y las capacidades económicas y educativas.

+ Población derechohabiente de las instituciones de seguridad social.

Cuadro 3.1

	Total de asegurados	IMSS	ISSSTE	Otros
México 1991	48,716,520	38,953,374	8,506,738	1,256,408
Tlaxcala 1995	306,951	226,735	59,775	20,441
Huamantla 1995	12,586	9,113	2,779	694

+ Unidades médicas de las instituciones de salud y seguridad social.

Cuadro 3.2

	Unidades médicas	Consulta externa	Hospitali- zación	Consulta externa	Hospitali- zación	Consulta externa	Hospitali- zación	Otros
México 1992	13,970	6,859	222	1,425	266	1,108	87	4,003
Tlaxcala 1995	189	151	8	14	2	3	1	10
Huamantla 1995	13	9	1	1	-	1	-	1

+ Recursos humanos en servicio en las instituciones del sector salud.

¹⁹⁰ KOVACS, Karen, et al, *Ibid* P.P. 169-171.

Cuadro 3.3

	Total	Médicos	Paramédicos	Otros
México 1991	267,852	97,486	170,346	--
Seguridad social	173,455	61,029	112,426	--
Asistencia social	72,110	27,715	44,395	--
Otros	22,267	8,742	13,525	--
Tlaxcala 1995	4,258	954	1,485	1,819
Seguridad social	2,674	434	846	1,394
Asistencia social	1,584	520	639	425
Huamantla 1995	58	--	--	--
Seguridad social	8	--	--	--
Asistencia social	50	--	--	--

+ Inversión pública federal ejercida en salud, 1993.¹⁹¹ (En miles de \$)

Cuadro 3.4

	Total	Salud
México	47,363,010.4	2,466,121.2
Tlaxcala* ¹⁹²	287,817.5	9,354.0

¹⁹¹ CSG (1994).

¹⁹² Para 1994, en Tlaxcala, de 255.2 (en millones de pesos) de inversión pública autorizada, se destinaron 9.1 (en millones de pesos) al sector salud; en CSG (1994).

APARTADO II. VARIABLES ECONÓMICAS

PRODUCTO INTERNO BRUTO

En los últimos años, tanto Tlaxcala como Huamantla, han sentido un incremento real a su PIB general; el sector que mayor porcentaje aporta es el de los servicios. Lo anterior pudiera ser un inconveniente, porque a pesar de que los recursos que se allegan al estado y el municipio a partir de éste sector son importantes, existe el riesgo de enfocar los esfuerzos a privilegiarlo, descuidando de manera significativa las otras dos actividades económicas.

El PIB como el indicador más amplio de la producción total de bienes y servicios de un país, además de ser la suma de los valores monetarios del consumo, la inversión bruta, las compras de bienes y servicios por parte del estado y las exportaciones netas producidas durante un determinado año, tiene como objetivo fundamental medir el rendimiento global de la economía.¹⁹³ Esto último refiere que a partir del indicador se puede observar el crecimiento económico, en tanto se comparen los niveles potenciales de capacidad productiva entre dos o más periodos de tiempo. Dicho de otro modo, el crecimiento económico representa la expansión de la producción potencial de un país.

Algunos autores definen al PIB como el indicador que mide la producción realizada por factores de residentes en el país, independientemente de quién sea su propietario, como una manera de diferenciar al PIB del producto nacional bruto (PNB), el cual es considerado como el valor del mercado de los bienes y servicios producidos en un período dado por los factores de producción de propiedad nacional.

Esta diferencia, que es muy tenue en la mayoría de las economías, significa que o bien las rentas ganadas en el extranjero son normalmente pequeñas en relación con el PNB, o bien que esos pagos se equilibran aproximadamente.¹⁹⁴ En otras palabras, mientras que el PNB es el producto total que se produce con trabajo o capital propiedad de los residentes de un país, el PIB es la producción que se obtiene con trabajo y capital situados dentro del país.

Por ejemplo, una parte del PIB de México se produce en las plantas de Mercedes Benz que son propiedad de compañías alemanas. Los beneficios de estas plantas se incluyen en el PIB de México, pero no en su PNB. Asimismo, cuando un mexicano viaja a

¹⁹³ SAMUELSON, Paul, *Ibid.* p. 413.

¹⁹⁴ DORNBUSCH, Rudiger, *Ibid.* p. 552.

Alemania para dar una conferencia remunerada sobre integración cultural, esa conferencia se incluye en el PIB alemán y en el PNB mexicano.¹⁹⁵

Lo que en este caso nos interesa es el PIB, ya que resulta un indicador de mayor alcance en cuanto a la medición de la economía nacional.

Los expertos económicos tienen dos formas para medir el PIB: por un lado, la suma del valor monetario total del flujo anual de bienes y servicios (o sea, productos) finales que produce el país; y por el otro, los costes o ingresos totales de los factores que realizan el producto. En realidad, dado que el beneficio es un residuo, o que es lo mismo, el ingreso de uno proviene del gasto del otro, ambos enfoques dan exactamente el mismo PIB total.¹⁹⁶

Antes de revisar la situación del PIB en nuestro país, es importante mencionar que este indicador revela también ciertos aspectos de interdependencia internacional, en términos de comercio, de acuerdo a sus relaciones con la exportación. Esto significa, entonces, que una medida común del nivel de comercio relativo, se obtiene comparando el nivel de las exportaciones de un país con su PIB; el aumento de esta relación indica que un mayor porcentaje de la producción de bienes acabados y servicios producidos dentro de un país se vende en el exterior.

Dicho aumento reflejará así, una mayor interdependencia internacional y una red de comercio mundial más compleja que abarca no sólo bienes de consumo finales, sino también bienes de capital, bienes intermedios y primarios, así como servicios comerciales.¹⁹⁷

Definido como el total de bienes y servicios producidos en una economía en un lapso determinado,¹⁹⁸ el producto interno bruto del país en 1991 fue de 5,462,729 (en millones de pesos corrientes a 1980), correspondiéndole al sector agrícola 602,333, al sector industrial 1,607,371 y al sector servicios 3,253,125.

Esto último refiere que México es un país que basa su productividad en el sector de los servicios, por tener éstos en la cuenta final del PIB más del 50% del total (ver cuadro 4.1).¹⁹⁹

¹⁹⁵ Samuelson, Paul, *Ibid.*, p. 423.

¹⁹⁶ *Ibid.*, p. 415.

¹⁹⁷ APPLEBYARD y Field, *Economía Internacional*, 1995. Págs. 13 y 14.

¹⁹⁸ EHM '94.

¹⁹⁹ EHM '94.

Por su parte, Tlaxcala tuvo en 1993 un PIB de 6,274,110 (en miles de pesos), donde el sector agrícola solamente alcanzó el 9% del total, el sector industrial el 35% y el sector servicios el 56% (ver cuadro 4.2).²⁰⁰ Estas cifras demuestran que en Tlaxcala, al igual que en el país, el sector de los servicios es el rubro fundamental del producto interno bruto total. Es más, los porcentajes de cada sector tienen una variación mínima si se compara Tlaxcala con la media nacional.

En cuanto a la situación de nuestro país en términos internacionales, y de acuerdo al informe sobre el desarrollo del Banco Mundial de 1990, México dedicó en 1988 el 16% de su producto interno bruto a las exportaciones de bienes y servicios, lo que en la medida de interdependencia internacional lo ubica aún dentro de los países en desarrollo (ver cuadro 4.3).

Resulta evidente que por la comparación hecha entre México y el resto del mundo, nuestro país se encuentra todavía catalogado dentro de los países en desarrollo. A pesar que desde por lo menos dos décadas a la fecha se ha presentado un incremento en el PIB a partir de la relación con las exportaciones y en el crecimiento del sector de los servicios, México enfrenta grandes retos en la búsqueda del desarrollo y crecimiento económicos, los cuales se traducen en las posibilidades de un incremento considerable en la productividad nacional.

Es opinión generalizada entre los expertos económicos, que impulsar el crecimiento económico significa mejorar también el crecimiento de la productividad total de los factores, el cual mide la producción total por unidad de todos los factores.

A partir de la adopción de medidas simultáneas para invertir más, desarrollar cualificaciones y frenar el crecimiento de la población, es posible romper el círculo vicioso de la pobreza y crear el círculo virtuoso del rápido crecimiento económico.²⁰¹

Son de sobra conocidos los modelos de desarrollo, pero los expertos sugieren, entre las teorías más convincentes, la del despegue (según la cual los rendimientos crecientes y el capital social fijo permiten conseguir un rápido crecimiento en un breve período de tiempo), la hipótesis del atraso (que nos dice que los países menos avanzados pueden acercarse rápidamente a los más avanzados recurriendo a su tecnología y a sus técnicos) y la tesis del crecimiento equilibrado (en la cual los países tienden a crecer casi a la misma tasa, independientemente de que sean avanzados o atrasados).²⁰²

²⁰⁰ Tlaxcala (1996).

²⁰¹ Samuelson, Paul, *ibid* P.P. 672 y 721.

²⁰² *ibid.* p. 733.

Sin embargo, todo mundo estaría de acuerdo en que para crecer económicamente es indispensable atender a los cuatro factores fundamentales constitutivos como clave del desarrollo, los cuales hemos venido mencionando recurrentemente a lo largo de la presente tesis: capital humano (salud, educación, seguridad, nutrición y vivienda digna), los recursos naturales, la formación de capital (nacional o importado) y la tecnología (inversión, nueva maquinaria).²⁰³ Redimensionar éstos factores sin duda contribuye a mejorar las condiciones generales de vida.

+ PIB nacional y productividad de la mano de obra por sectores económicos. Cuadro 4.1

Millones de pesos a precios de 1980.

Año	Producto Interno Bruto			Población			Ocupada			Productividad		
	Total	Primario	Industrial	Servicios	Total	Prmano	Industria	Servicio	Total	Prmano	Industria	Servicios
1980	4,470,077	512,093	1,320,339	2,637,645	20,282	5,879	4,453	9,949	220,417	87,105	296,572	265,116
1985	4,920,430	597,837	1,380,516	2,942,077	21,966	6,355	4,505	11,096	23,967	94,027	305,742	265,240
1991	5,462,729	603,233	1,607,371	3,253,125	23,115	6,234	5,102	11,779	236,328	96,605	315,047	276,180

+ Producto Interno Bruto de Tlaxcala.

Cuadro 4.2

Miles de pesos.

Año	Total	Primario	Secundario	Terciario
1980* ²⁰⁴	19,550	3,049	6,340	10,161
1985* ²⁰⁵	303,868	5,802	109,735	188,331
1993	6,274,110	569,721	2,193,614	3,510,775

²⁰³ *Ibid.* P.P. 716-732.

²⁰⁴ Según el PED (87-93), el PIB en 1980 fue de 4,004 en millones de pesos de 1970.

²⁰⁵ Según el PED (87-93), el PIB en 1985 fue de 4,655 en millones de pesos de 1970.

+ Interdependencia internacional de países seleccionados, 1965 y 1988.

Cuadro 4.3

(Exportación de bienes y servicios como porcentaje del PIB).²⁰⁶

	1965	1988
Países industriales		
Bélgica	36%	68%
Francia	13	22
Alemania	19	33
Italia	13	18
Japón	11	13
Holanda	43	55
Noruega	41	36
Suecia	22	32
Suiza	29	36
Reino Unido	18	23
Estados Unidos	6	11
Países en desarrollo		
Argentina	8	10
Brasil	8	10
Hong Kong	71	136
Corea, República de	9	41
México	8	16
Singapur	123	--
Países de bajos ingresos	7	13

²⁰⁶ BANCO MUNDIAL World Development Report 1990, p. 194.

Países de ingresos medios	17	27
Países de altos ingresos	12	20

EMPLEO

El crecimiento poblacional, la insuficiencia de los servicios, la falta de preparación escolar, y la nula o casi nula inversión en infraestructura, entre otros, hacen que la problemática de la ocupación productiva y digna se torne en uno de los primeros retos a vencer en Tlaxcala y en Huamantla, en donde el porcentaje de la población económicamente inactiva va en aumento con los años, sin poder contar con el apoyo del poder público para generar las oportunidades de empleo que requiere la población. El desperdicio social, de recursos, y de capital que genera el desempleo, es progresivo e irrecuperable.

Este rubro denota el nivel y las categorías de ocupación de las personas que están inmersas en la actividad económica, por tanto, las variables ofrecen la información sobre las actividades económicas que realiza la población de cada país, lo cual ciertamente revela entre otros, los niveles de productividad y renta de la población económicamente activa.

Esas variables pueden referirse tanto a los volúmenes de activos, es decir, aquellos que se presentan en los distintos sectores, de diferente edad y género, como a la estructura, o sea las composiciones porcentuales de la población por sectores, edad y género, tipos de ocupación o categorías de empleo.²⁰⁷

De acuerdo a éstos últimos, la clasificación es la siguiente: las personas que tienen empleo, entran en la categoría de los ocupados; las que no lo tienen pero están buscando, se dice que están desempleados; las que no tienen empleo y no están buscándolo, se consideran inactivas. Además, hay que tomar en cuenta que en las tipologías del empleo se encuentran el empleo "fijo", el empleo precario, subempleo, empleo "informal", etc.²⁰⁸

²⁰⁷ MARTÍNEZ, Javier *ibid.* p. 107.

²⁰⁸ SAMUELSON, Paul, *ibid.* P P 574 y 583

Si bien lo deseable es mantener una alta tasa de ocupación (por ésta se entiende el porcentaje de personas de un grupo dado que se encuentran trabajando),²⁰⁹ lo cierto es que la capacidad de lograr mantener elevada dicha tasa, depende del grado de desarrollo económico de un país.

De lo anterior inferimos que evidentemente son los países desarrollados los que presentan menores índices de desempleo y mayores cifras en su nivel de ocupación, al menos respecto a los países en desarrollo. Por lo pronto es importante ver aquí brevemente, en qué consiste el factor del desempleo por la relación tan estrecha que mantiene con el factor de la producción.

De acuerdo con los estudios de Arthur Okun, por cada 2% que desciende el PIB, la tasa de desempleo aumenta un punto porcentual. Este axioma que los estudiosos del tema conocen como la ley de Okun, constituye la prueba determinante de la relación entre el empleo/desempleo y la producción.²¹⁰ Lo mencionamos aquí para señalar los efectos económicos y sociales que puede tener el desempleo.

En cuanto a los efectos económicos, sólo anotaremos que cuando aumenta la tasa de desempleo, la economía está desperdillando los bienes y servicios que podrían haber producido los trabajadores desempleados, constituyéndose las pérdidas registradas en los periodos de elevado desempleo como los mayores desperdicios en una economía moderna. En lo que a efectos sociales se refiere, sólo cabe señalar que ninguna cifra monetaria refleja satisfactoriamente la carga moral, humana y psicológica que el desempleo trae consigo.

Así, tenemos que el desempleo se puede identificar mediante tres categorías:²¹¹ el desempleo friccional, en el cual los trabajadores cambian de empleo, entrando y saliendo de la población activa; el desempleo estructural, donde los trabajadores están en regiones o industrias que atraviesan una severa crisis; y el desempleo cíclico, en el cual los trabajadores son suspendidos de su empleo cuando la economía global experimenta una recesión.

Dichas recesiones afectan a todos los grupos de manera proporcional, es decir, que las tasas de desempleo de todos ellos aumentan o disminuyen en proporción a la tasa global de desempleo (ésta se mide con el número de desempleados dividido por la población activa dentro de una economía).²¹² Es más, siempre existe un cierto desempleo causado

²⁰⁹ DORNBUSCH, Rudiger, ibid, p. 760.

²¹⁰ ibid, P.P. 748-750; y en SAMUELSON, Paul, ibid P.P 571-573

²¹¹ ibid, p. 583

²¹² ibid, p. 575.

por los cambios de residencia o por el ciclo vital (los traslados, la entrada en la población activa por primera vez, etc.), pero las principales variaciones que experimenta la tasa de desempleo, con el paso del tiempo tienen su origen en el aumento de las personas que pierden el empleo.²¹³ Esta fuente aumenta en las recesiones por dos motivos: se incrementa el número de personas que pierden el empleo, y se tarda más tiempo en encontrar otro.

Una vez mencionadas a grandes rasgos, las razones por las cuales es importante observar el desempleo, pasaremos al estado que guarda el empleo en nuestro país, no sin antes señalar que el problema de la desocupación y el subempleo se han manifestado con mayor énfasis en las últimas décadas a raíz precisamente de la recesión de los ochenta.

La participación de la comunidad en la actividad económica, explica en gran medida la proporción que de ese recurso utiliza el sistema económico. Esto depende, entre otras cosas, del tipo de relaciones productivas de los distintos sectores ocupados en la actividad económica y el nivel de ingresos de la población.

En lo que respecta a Tlaxcala, para 1990 el 35.7% de su población ocupada se dedicó al sector de los servicios, mientras que en el sector industrial se dedicaron un 27.8%, dejando la actividad primaria tan sólo con un 22.7% del total. En ese mismo año en Huamantla, tanto el sector primario como el de servicios, ocuparon cada uno el 36% de la población económica, dejando al sector industrial con un 26.6% (ver cuadro 5.1).²¹⁴ Esto indica que la población económica de Huamantla se dedica en igual proporción a la actividad agropecuaria y a la actividad de servicios; o bien que ambos sectores, dada su infraestructura, requieren la mayor cantidad de personal posible. Aunque no hay que olvidar que en 1993 el sector industrial generó el 35% del PIB en el estado (ver cuadro 4.1).

También en 1990, del total de la población en edad de trabajar²¹⁵ en Tlaxcala sólo el 39.7% es económicamente activa, mientras que en Huamantla el 40% lo es. Esto refiere que tanto en Tlaxcala como en Huamantla de cada 10 personas en edad de trabajar solamente generan recursos 4, siendo la mayoría de la población económicamente

²¹³ *Ibid.* p. 580.

²¹⁴ **XI CGPy V, Result. Def.** (1990).

²¹⁵ De acuerdo con la **Ley Federal del Trabajo**, son tres las clasificaciones de personas en edad de trabajar: las que se ubican entre 14 y 16 años; las de entre 16 y 18, y las de 18 años en adelante. Estas clasificaciones obedecen a las distintas condiciones de trabajo establecidas por la ley para protección de los menores de 18 años, tales como jornadas y establecimientos de trabajo, entre otros.

inactiva las mujeres (ver cuadro 5.2).²¹⁶ Ahora bien, hay que tomar en cuenta que de las personas que generan recursos la mayoría perciben, en Tlaxcala, de entre uno y hasta menos de tres salarios mínimos, mientras que en Huamantla ocurre la misma situación (ver cuadro 5.3).

Según sugieren los estudiosos en la materia, para la transformación del marco general del empleo tienen que darse, al tiempo, reformas en los mercados laborales las cuales deben procurar suavizar los costes laborales, y reformas en la cobertura del desempleo para hacer mucho más activa la política del empleo. Con costes laborales altos y despidos costosos, los empresarios reducen su contratación y la sociedad se escinde entre los que tienen empleo fijo y los que no lo tienen; la parte más débil de la mano de obra, la menos cualificada, es la que más sufre el impacto porque es la que se sustituye con mayor facilidad.

Las medidas que se tomen para modificar tal situación beneficiarán al empleo: reconsiderar los mínimos salariales; permitir un mayor abanico salarial; evitar que las negociaciones colectivas definan los niveles salariales, con independencia de la situación de la empresa; reducir los costes no salariales, utilizando diversas figuras fiscales para compensar la pérdida de los ingresos por esa vía y limitar los costes del despido. Pueden parecer medidas drásticas, pero sin ellas no se creará el ritmo de empleo adecuado.²¹⁷

En esquemas económicos como el mexicano, la atención debe centrarse en dos niveles: el primero en términos de una política salarial que no orille al trabajador al subempleo o al empleo informal,²¹⁸ y el segundo en términos de una política laboral que otorgue al trabajador beneficios necesarios para que no abandone su actividad. En conocimiento que en nuestro país es poco probable que se alcance una tasa media de incremento del PIB suficiente para reducir de manera sustancial el desempleo abierto y el subempleo, podrían diseñarse políticas de empleo, así como políticas económicas, industriales, de capacitación y educativas que tiendan a minimizar los niveles de desempleo para las próximas generaciones de personas que entren al mercado de trabajo.²¹⁹

²¹⁶ *Ibid.*

²¹⁷ APPLEYARD, *Ibid.*, P.P. 343-345.

²¹⁸ "El sector informal no puede ser un sustituto del empleo... porque no va acompañado de servicios sociales y de salud ni de protección social, ni contribuye de manera directa a estos servicios." En Víctor L. Urquidí, et al, "La perspectiva global", en *México en la globalización*, p. 62

²¹⁹ KOVACS, Karen, et al, *op. cit.*, P.P. 164 y 165.

+ Distribución de la población ocupada por sectores económicos, 1990.

Cuadro 5.1

	Total	Primario	Secundario	Terciario	No especificado
México	23,403,413	5,300,114	6,503,224	10,796,203	803,872
Tlaxcala	196,609	56,150 ²²⁰	66,662	70,109	3,688
Huamantla	13,090	4,704	3,496	4,703	187

+ Población económicamente activa,²²¹ 1990.

Cuadro 5.2

	México		Tlaxcala			Huamantla			
	Total	Total	PEA	PEI	No esp.	Total	PEA	PEI	No esp.
Total	55,913,847	513,591	203,908 ²²²	303,910	5,773	33,804	13,528	20,011	265
Hombres	27,084,182	249,887	164,020	83,067	2,800	16,405	10,940	5,339	126
Mujeres	28,829,665	263,704	39,888	220,843	2,973	17,399	2,558	14,672	139

+ Población ocupada según ingreso mensual, 1990.

Cuadro 5.3

	Población ocupada	No recibe ingresos	Menos de un salario mínimo	De 1 a 2 salarios mínimos	Más de 2 y menos de 3 sal Min.	De 3 a 5 salarios mínimos	Más de 5 salarios mínimos
Tlaxcala	196,609	17,691	44,512	80,002	26,584	13,114	8,322

²²⁰ Hacia 1985 este sector absorbía aproximadamente al 50% de la población ocupada del estado; en PED (87-93).

²²¹ Esta refiere a aquella parte de la población que aporta su trabajo a la economía del país; se considera aquí al grupo de personas mayores de 12 años que tiene una ocupación remunerada al momento del censo, incluyendo también a las personas que realizan actividades lucrativas y a las que no reciben remuneración por su actividad. En el ámbito internacional, sólo se considera a las personas mayores de 15 años y menores de 65; en SILVESTRE, J. Problemas Económicos de México, p. 32 y 261.

²²² De esa cantidad, los sectores industrial, comercial y de servicios absorbieron más del 70% del empleo para la entidad, en PED (93-99).

Huamantla	13,090	1,242	3,579	5,513	1,320	675	473
-----------	--------	-------	-------	-------	-------	-----	-----

VIVIENDA

El rubro de la vivienda es fiel reflejo del modo de vida de la población. Padecer tanto Tlaxcala como Huamantla el problema del drenaje, por mencionar un ejemplo, significa la falta de infraestructura básica indispensable que cualquier población requiere para realizar sus actividades primordiales. Es necesario entonces, insistir en que ésta es una de las demandas básicas a cubrir para alcanzar cierto grado de desarrollo tanto del estado, como del municipio.

Esta variable es importante observar, en tanto que forma parte del capital reproducible en un país.²²³ Es responsabilidad del Estado, en colaboración con organismos financieros, dotar a la población de escasos recursos con los medios e infraestructura mínima para construirse una vivienda digna, como una forma de asistir a los sectores menos favorecidos en la obtención de quizá el bien primario más indispensable.

A pesar de que en los grandes tratados de economía no se encuentran sugerencias en este rubro, consideramos que el análisis sobre el estado que guarda la vivienda en nuestro país, es conveniente para ubicar las limitaciones y los retos a enfrentar en el corto plazo y abastecer a una población tan numerosa de este patrimonio.

Debido a la escasez de recursos económicos y a los bajos ingresos de los grupos mayoritarios en nuestro país, la satisfacción cabal de los requerimientos de vivienda para la población mexicana se ha encontrado con serios obstáculos. Las continuas migraciones campesinas motivadas por el desequilibrio del proceso económico, la evolución demográfica, y la constante desigualdad social, contribuyen notablemente al problema habitacional de las ciudades. Por otra parte, las diferencias cualitativas y cuantitativas de la vivienda son aún mayores en las zonas rurales donde, a los factores anteriores, se sumaron la dispersión y el aislamiento territorial.

Sin embargo, de 1970 a 1990, los servicios básicos disponibles en las viviendas se han ampliado. Las que cuentan con agua entubada pasaron del 61 al 79%, las que tienen

²²³ Samuelson, Paul, *Ibid*, p. 669.

drenaje del 41 al 64%, y las que disponen de energía eléctrica se incrementaron de un 59 a un 87%.²²⁴

Respecto a la actividad habitacional desarrollada de 1983 a 1990, se edificaron 2,020,575 nuevas viviendas. La principal institución productora de vivienda lo fue FOVI-BANCA, que construyó un 29.4% del total, casi igual que el INFONAVIT, que lo hizo en un 28.5% (ver cuadro 6.2).²²⁵

Por su parte, en Tlaxcala son dos los problemas principales asociados a la vivienda: el drenaje y la existencia de cuartos de baño con agua corriente. En cuanto al drenaje, sólo lo tienen el 57.9% del total de viviendas. El segundo problema es que el 22% del total de las viviendas no tiene agua en el cuarto de baño. Esto último se dramatiza de mayor manera al observar que el 39.4% de las viviendas no poseen excusado.²²⁶

Esos mismos problemas ocurren también en Huamantla, donde pesar a que el 94% dispone de agua entubada, solamente el 65.1% tiene drenaje y el 27% no tiene agua en el cuarto de baño (ver cuadro 6.1).²²⁷

+ Total de viviendas particulares, ocupantes y servicios, 1990.		Cuadro 6.1	
	México ²²⁸	Tlaxcala	Huamantla
Total de viviendas	16,035,233	137,315	8,433
Ocupantes	80,433,824	761,277	51,989
Promedio de ocupantes por vivienda	5.0%	5.5%	6.2%
Disponibilidad de agua entubada	12,729,987	123,906 ²²⁹	7,921
Sin agua entubada	3,173,348	12,619	473

²²⁴ EHM'94.

²²⁵ *Ibid.*

²²⁶ Tlaxcala (1996); y en el XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, Tlaxcala, Síntesis de Resultados, INEGI, citado a partir de ahora como XI CEGEPOyV (1990).

²²⁷ *Ibid.*

²²⁸ De 1980 a 1990 lo que más aumentó fueron el drenaje y los cuartos de baño con agua corriente en un promedio del 80%, según EHM'94.

²²⁹ En 1980 las viviendas con agua entubada ascendían al 71.3%, según el PED (87-93), lo que significa que en 10 años se cubrió de un 70% a un 90% del total de las viviendas.

No especificado	131,898	610	39
Con drenaje	10,202,934	79,366	5,492
Sin drenaje	5,544,451	55,629	2,806
No especificado	287,848	2,140	135
Con electricidad	14,033,451	128,628 ²³⁰	7,921
Sin electricidad	2,001,439	8,497	511
No especificado	343	10	1
Cuarto de baño con agua corriente	7,706,353	52,276	3,569
Sin agua corriente	4,217,752	29,200	2,277
No especificado	4,111,128	741	49
Sin excusado	---	53,864	2,501

+ Monto de las viviendas construidas por el sector público.

Cuadro 6.2

México, 1983 a 1990 (en miles de pesos).

Financiamiento público total	2,020,575
Organismos federales (INV/INDECO)	296,758
Organismos financieros (BANOBRAS/FOVI-BANCA)	593,518
Otros (DDF/PEMEX)	69,332
Fondos solidarios (INFONAVIT/FOVISSSTE)	1,060,567

²³⁰ *Ibid* En 1980 las viviendas con electricidad abarcaban el 90% del total, lo que implica que en 10 años sólo se cubrió un 3% más, registrando un avance prácticamente nulo en este apartado.

APARTADO III. AGRICULTURA, GANADERÍA y PESCA

Es importante considerar los recursos existentes para realizar lo que se conoce como la actividad primaria, pues partir de ellos se puede llevar a cabo la reactivación económica del Estado de Tlaxcala y del municipio de Huamantla, de forma equilibrada por la relación con los otros sectores. Sin embargo aquí veremos que, si bien Huamantla posee recursos importantes en esta materia, no basa en ellos el centro de su actividad económica.

Se utiliza el término "agricultura" y sus derivados en sentido laxo, entendiendo por tal las actividades relacionadas con productos vegetales y animales. Es pues, sinónimo de "actividad agraria o agropecuaria". La actividad agropecuaria consiste en la explotación de la tierra y los animales para la obtención de productos indispensables para la alimentación humana; además, la actividad agrícola se caracteriza por factores naturales (climas, tipos de suelo, etc.) y económicos (tecnología y propiedad); éstos últimos configuran la economía agrícola, que está definida por relaciones técnicas y de propiedad de la tierra.

La capitalización de la agricultura ha supuesto el progreso agronómico, la reforma agraria (cambios en las formas de propiedad de la tierra), la mercantilización y la asalarización.²³¹

Lo importante de observar en este rubro, serán tanto los factores naturales como el desarrollo de los factores económicos en un lugar determinado (país, estado o municipio), lo cual revelará las condiciones económicas en las que se encuentre, con el fin de localizar los aspectos donde sea necesario otorgarle mayor impulso.

Generalmente, por lo menos en los países en desarrollo, el aspecto tecnológico es el "Talón de Aquiles" que les ha impedido detonar la actividad agrícola, ya que por encontrarse menos "tecnificados", muchas veces no es suficiente su producción para abastecer a tan numerosas concentraciones poblacionales. De hecho, una sociedad agrícola densamente poblada en la que cada persona apenas tenga suficiente tierra para cultivar los alimentos que necesita para mantener a una familia, es una sociedad pobre.²³² Esto significa que sin tecnología y sin recursos suficientes, resulta difícil pensar en el desarrollo de la economía agrícola.

El análisis del sector agrícola resulta de capital importancia debido a que es fuente de disputa y parteaguas histórico de las luchas sociales en nuestro país. Además que por tradición histórica los gobiernos de la República han buscado dar solución a los

²³¹ MARTÍNEZ, Javier, *Ibid.* P.P. 189-203.

²³² DORNBUSCH, Rudiger, *Ibid.* P.P. 818 y 819.

problemas del agro; esta actividad se pretende como uno de los motores del desarrollo mexicano.

En este apartado veremos básicamente los recursos con los que cuentan Tlaxcala y Huamantla en dicha actividad, en términos de las unidades de producción rurales (UPR) que poseen la cantidad de superficie en la que es posible llevar a cabo la labor agrícola, a quiénes pertenece la tierra, la superficie sembrada y cosechada, y el valor del año agrícola 1994-95.

En 1991 Tlaxcala cuenta con 76,816 UPR, de las cuales sólo el 12.2% no tiene actividad agropecuaria. Huamantla por su parte, de un total de 4, 092 UPR, dedica un 94.6% a la actividad. Mientras que en Tlaxcala de una superficie de 241,211 has., 82.6% tiene labor agrícola, de la cual el 47.6% es privada y el 44.9% ejidal (en UPR); Huamantla, con superficie de 20,702 has., un 93.7% de labor agrícola, el 86.7% es ejidal y sólo el 9.3% es privada - en UPR - (ver cuadros 7.2, 7.3 y 7.4). Cabe destacar que del total de la superficie de labor en Tlaxcala (199,277 has.), el 87.1% depende del agua de temporal en tanto que para Huamantla, de una superficie de labor de 19,409 has., sólo el 8.5% depende de aguas de riego (ver cuadro 7.7).²³³

En el año agrícola 1994-95, tanto Tlaxcala como Huamantla tuvieron mayoritariamente su superficie cosechada a partir de aguas de temporal (88.3% y 76.1% respectivamente), sobresaliendo el cultivo del maíz de grano con un 59% del total de los cultivos para Tlaxcala, y un 73.8% del total para Huamantla (ver cuadro 7.9).²³⁴ Esto significa que tanto para Tlaxcala como para Huamantla el cultivo del maíz de grano es la base de su producción agrícola.²³⁵

Por su parte, la actividad ganadera también contribuye al desarrollo de Tlaxcala y de Huamantla, aunque no de la misma manera que la agricultura. Baste comparar el valor de la producción agrícola y el valor derivado de la actividad ganadera en 1995 para concluir que ésta última genera sólo aproximadamente el 20% del valor total de la labor agrícola (ver cuadros 7.8 y 7.16).²³⁶ Ahora bien, si se observa la inversión pública ejercida en agricultura por un lado, y en ganadería por el otro, la diferencia encontrada fundamentará lo antes dicho (ver cuadros 7.11 y 7.17).²³⁷

²³³ Tlaxcala (1996).

²³⁴ Ibid.

²³⁵ Este aspecto es citado comúnmente en los Informes de Gobierno de los Gobernadores de Tlaxcala, por lo menos desde 1985 a la fecha.

²³⁶ Tlaxcala (1996).

²³⁷ CSG (1994).

De cualquier modo es importante resaltar que la población ganadera básica, tanto para Tlaxcala como para Huamantla, es el ganado porcino,²³⁸ ya que este representa para el primero el 21.1% del total en población y volumen, mientras que para el segundo se encuentra en el orden del 43.6% del total (ver cuadro 7.15).²³⁹

En cuanto a la actividad pesquera, si el volumen de captura de acuicultura en Tlaxcala en 1994 no fue indicativo de una producción importante (tan sólo 700 toneladas aproximadamente), que se viera reflejado en términos de valor considerable de aportación monetaria para el estado, en Huamantla lo fue menos. En ese mismo año, Huamantla sólo capturó 467 kilogramos en peso vivo por principales especies, lo cual representó el 0.06% de la captura total del estado (ver cuadro 7.20).²⁴⁰

De efectuar un balance del sector primario en México, con relación a lo que éste aporta al producto interno bruto, veremos que a pesar de que en este sector descansó gran parte de la economía nacional por muchos años, en la actualidad se le tiene en el mayor de los descuidos, básicamente porque dicho sector no produce lo suficiente como para ser considerado un defonador del desarrollo mexicano. Del mismo modo, en las comparaciones hechas en este rubro en términos internacionales, tenemos que nuestro país, según el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos,²⁴¹ se encuentra aún dentro de los países menos desarrollados, a pesar del recurso invertido y del reparto agrario realizado por los distintos regímenes.

Ahora bien, el atraso agrícola de nuestro país no se debe únicamente a un problema de adecuación de las políticas agrícolas gubernamentales. Recordemos la función que desempeñan los países desarrollados en éste aspecto (como en muchos otros) con relación a los países como México.

Por una parte, la producción primaria de aquellos se ha enfrentado al problema crónico de los excedentes agrícolas y ganaderos, debidos a su moderna tecnología, obligándolos a establecer políticas reguladoras de reducción productiva, exportando a los países menos desarrollados esos excedentes; por otra parte, países como el nuestro se debaten entre el esfuerzo considerable por aumentar los cultivos y su producción agrícola, y soportar los embates del comercio internacional de productos agrícolas, al grado de tener que importar lo producido en antaño²⁴² (en México se llegó al grado de importar

²³⁸ Según el PED (93-99), el estado se destaca, además de la explotación porcícola, por la producción de toros de lidia contando con 41 ganaderías dedicadas a esta actividad.

²³⁹ Huamantla (1995).

²⁴⁰ Cf. Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. Delegación en el Estado de Tlaxcala.

²⁴¹ Citado por APPLEYARD, ibid., p. 448.

²⁴² MARTÍNEZ, Javier, ibid. P.P. 189-203.

henequén, producto por el cual se habían logrado primeros lugares de la producción mundial).

La lección por décadas en los intentos por acelerar la industrialización a expensas de la agricultura, ha llevado a muchos analistas a reconsiderar el papel de este sector. La industrialización tiende a ser intensiva en capital, atrae trabajadores a densas ciudades, y suele producir elevados niveles de desempleo.

Es posible que el aumento de la productividad agrícola requiera menos capital y proporcione al mismo tiempo empleo productivo a la mano de obra excedente,²⁴³ en lugar de invertir en empresas que sólo significarían gasto y endeudamiento.

Agricultura

+ UPR, superficie total y de labor por UPR en Tlaxcala, 1991.

Cuadro 7.1

	Total	Sólo privada	Sólo ejidal	Mixta	Riego	Temporal	Riego y temporal
UPR	76,816	38,218	33,485	5,113	—	—	—
Superficie total (has.)	241,211	91,584	120,755	28,872	--	--	--
UPR con superficie de labor	68,015	32,342	30,562	5,111	6,519	57,855	3,641
Superficie de labor (has.)	199,227	61,570	110,145	27,512	8,503	173,521	17,203

+ Superficie de UPR según actividad.

Cuadro 7.2

	U P R						
	Con actividad agropecuaria forestal			Sin actividad agropecuaria forestal			
	Total		Número	Superficie		Número	Superficie
Número	Superficie	Número		Superficie	Número		Superficie
Tlaxcala	76,816	241,211	67,446	221,942	9,370	19,629	
Huamantla	4,092	20,703	3,871	20,130	221	573	

+ UPR y superficie total, según uso actual de suelo.

Cuadro 7.3

	Superficie		total (hectáreas)			
	UPR	Total	Agrícola	Pasto natural	Bosque	Sin vegetación
Tlaxcala	76,816	241,211	199,227	31,804	8,084	2,095
Huamantla	4,092	20,703	19,409	1,155	17	122

+ UPR con superficie de labor por tenencia de la tierra.

Cuadro 7.4

hectáreas	Total	Privada	Ejidal	Mixta
Tlaxcala	68,015	32,342	30,562	5,111
Huamantla	3,865	362	3,352	151

²⁴³ SAMUELSON, Paul, *ibid.*, p. 723.

+ UPR con superficie de labor por disponibilidad de agua.

Cuadro 7.5

	Total	Riego	Temporal	Riego y temporal
Tlaxcala	68,015	6,519	57,855	3,641
Huamantla	3,865	370	3,140	355

+ Superficie de labor por tenencia de la tierra.

Cuadro 7.6

	Total (has)	Privada	Ejidal	Mixta
Tlaxcala	199,227	61,570	110,145	27,512
Huamantla	19,409	5,120	13,401	889

+ Superficie de labor por disponibilidad de agua.

Cuadro 7.7

	Total (has.)	Riego	Temporal	Riego y temporal
Tlaxcala	199,227	8,503	173,521	17,203
Huamantla	19,409	1,650	14,429	3,330

+ Superficie sembrada y cosechada por disponibilidad de agua, 1994-95.

Cuadro 7.8

	Total	Riego	Temporal	Total	Riego	Temporal	MÉXICO 1991
Tlaxcala	243,338 ²⁴⁴	28,266	215,122	241,693	28,263	213,427	17,106,488
Cultivos cíclicos	239,395	24,443	214,902	237,650	24,443	213,207	5,130,814
Cultivos perennes	4,043	3,823	220	4,043	3,823	220	11,975,674

²⁴⁴ En 1995 se cultivaron 253,000 has. De las cuales 160,000 fueron de maíz; en THG (1995).

Huamantla	26,164	6,249	19,915	26,114	6,249	19,865
Cultivos cíclicos	25,562	5,647	19,915	25,512	5,647	19,865
Cultivos perennes	602	602	--	602	602	--

+ Valor del año agrícola según disponibilidad de agua.

Cuadro 7.9

(Miles de pesos corrientes)

	Total	Riego	Temporal
México 1991	49,623,877,951	27,295,740,307	22,328,137,644
Tlaxcala 1994-95	740,229	165,409	574,885
Huamantla 1994-95	71,516	32,829	38,687

+ Superficie sembrada y cosechada de maíz de grano, 1994-95.

Cuadro 7.10

	Superficie sembrada			Superficie cosechada		
	Total	Riego	Temporal	Total	Riego	Temporal
Tlaxcala	144,212 ²⁴⁵	17,070	126,532	142,662 ²⁴⁶	17,680	124,982
Huamantla	19,315	3,572	15,743	19,285	3,572	15,713

+ Inversión pública federal autorizada y ejercida en la actividad agrícola por nivel de gobierno, 1995. (En miles de pesos)

²⁴⁵ En 1996 fueron 142,030 has. según el Anexo del Cuarto Informe de Gobierno, Tlaxcala 1996, de José Antonio Álvarez Lima, citado a partir de ahora como AAL (1996).

²⁴⁶ En México durante 1991 fueron 6,947,000 has. cosechadas de este cultivo.

Cuadro 7.11

Inversión pública autorizada			Inversión pública ejercida		
Total	Federal	Estatad	Total	Federal	Estatad
320,552	298,397	22,125	319,707	297,590	22,117

+ Productores solicitantes, ratificados, beneficiados, superficie comprometida y monto pagado (en miles de N\$) por el PROCAMPO, 1994.

Cuadro 7.12

	Productores solicitantes	Superficie (hectáreas)	Productores ratificados	Superficie (hectáreas)	Productores beneficiados	Superficie (hectáreas)	Monto Pagado
Tlaxcala	85,908	196,559	84,110	191,370	84,110	189,507	66,327,502
Huamantla	7,151	19,695	7,090	19,557	7,090	19,540	6,839,081

Ganadería.

+ UPR con actividad de cría y explotación de animales, 1991.

Cuadro 7.13

	UPR con actividad ...	Con ganado bovino	Con ganado porcino	Con ganado caprino	Con ganado ovino	Con ganado equino	Ave de corral	Conejos y colmenas
Tlaxcala	48,070	13,580	19,038	4,193	8,223	26,353	33,206	3,084
Privada	22,821	6,234	9,001	1,472	2,893	10,428	16,871	1,251
Ejidal	20,921	5,748	8,049	2,232	4,372	12,868	13,530	1,518
Mixta	4,328	1,198	1,988	489	958	3,057	2,895	315
Huamantla	2,511	386	1,001	295	308	1,453	1,609	216

+ Superficie dedicada a la ganadería en el año agrícola por cultivo, 1994.²⁴⁷ **Cuadro 7.14**

(Hectáreas)

	Total	Avena forraje	Maiz forraje	Trébo	Avena ebo	Alfalfa	Pastos
Tlaxcala	7,313	2,001	613	321	473	8,776	129
Huamantla	722	40	100	--	--	555	27

+ Población y volumen de las especies ganaderas.

Cuadro 7.15

(En cabezas y toneladas)

	TOTAL		Bovino		Porcino	
	Población	Volumen	Población	Volumen	Población	Volumen
México 1992 ²⁴⁸	67,650,000	--	33,825,000	--	16,633,000	--
Tlaxcala 1995	1,018,012	16,467 ²⁴⁹	110,367	7,086	214,767	8,272
Huamantla 1995	83,575	1,903	12,888	664	36,441	1,187

	Ovino		Caprino		Otros	
	Población	Volumen	Población	Volumen	Población	Volumen
México 1992	6,184,000	--	11,008,000	--	--	--
Tlaxcala 1995	138,712	979	65,803	140	488,363	--
Huamantla 1995	7,294	33	11,978	19	14,974	--

²⁴⁷ Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. Delegación en el Estado. Unidad de Planeación.

²⁴⁸ EHM '94

²⁴⁹ En 1985 se obtuvieron 12,539 toneladas, según THG (1985).

+ Valor de la producción de carne en canal por especie, 1995.

Cuadro 7.16

(En miles de pesos)

	Total	Bovino	Porcino	Ovino	Caprino	Otros
Tlaxcala	174,598	79,136	75,526	14,244	1,616	4,076
Huamantla	22,872	9,097	13,061	331	237	146

+ Inversión pública autorizada y ejercida en la actividad ganadera por nivel de gobierno, 1995. (En miles de pesos).

Cuadro 7.17

	Inversión pública autorizada			Inversión pública ejercida		
	Total	Federal	Estatad	Total	Federal	Estatad
Total	878	761	117	878	761	117

Pesca

+ Volumen y valor de la captura (en N\$) de acuicultura en peso vivo por principales especies, 1994.²⁵⁰

Cuadro 7.18

	Total	en kilogramos				Valor de la captura
		Carpa barrigona	Carpa espejo	Carpa herbívora	Otras	
Tlaxcala	700,890 ²⁵¹	340,169	255,721	46,339	58,661	5,461,996
Huamantla	467	297	36	134	--	3,500

²⁵⁰ Huamantla (1995).

²⁵¹ En 1985, la producción de varias especies piscícolas fue de 500 toneladas; en THG (1985).

+ Explotación pesquera nacional (en toneladas), 1991. (EHM'94).

Cuadro 7.19

Total	Comestible	Industrial
1,293,635	905,423	388,212

+ Volumen de la captura pesquera por tipo de uso, 1991. (EHM'94)

Cuadro 7.20

Total	Consumo humano directo	Consumo humano indirecto	Uso industrial
1,293,635	905,423	342,358	45,854

INDUSTRIA MANUFACTURERA

Esta actividad se define como el conjunto de operaciones productivas dedicada a la transformación continua y a gran escala de materias primas, en productos transformables para el consumo indirecto o final.²⁵² De hecho, el desarrollo capitalista ha implicado identificar a la industrialización con el desarrollo económico. Las ciudades de Tlaxcala y Huamantla dedican, por su parte, una cantidad importante de recursos al renglón industrial, destacándose particularmente el ramo textil. Sin embargo, y como lo hemos venido observando a lo largo de los distintos apartados de este capítulo, tanto el estado como el municipio requieren un fuerte impulso a la inversión productiva para potenciar el desarrollo económico de ambos.

La importancia creciente del sector industrial y manufacturero en el conjunto de las actividades económicas nacionales se manifiesta, entre otras, en la aportación del sector secundario al producto total y en la composición de las exportaciones.

Cabe aclarar aquí, que el mundo de las manufacturas y de la industria en general es tan extenso y variado que no hace posible una tipología única. Además, continuamente se desarrollan nuevos productos que suponen nuevas industrias. De este modo nos

²⁵² MARTÍNEZ, Javier, *ibid.*, p. 205.

referiremos a las tipologías establecidas por criterios de carácter más general,²⁸⁸ las cuales pueden ser:

- a) *Industria pesada o ligera*, en donde los criterios que se utilizan son la ratio coste de materiales/valor de la producción bruta, la importancia de la inversión necesaria, la ratio capital/mano de obra y las diferencias físicas en volumen y peso de las unidades de fabricación utilizadas por obrero (ejemplos de industria pesada son la siderurgia, los astilleros navales, etc., y de industria ligera la electrónica, la textil, etc.).
- b) *Industrias de proceso continuo o industrias de montaje*, cuyo criterio es acabado del producto, que es total en el primero y parcial en el segundo (industrias de proceso continuo son la alimentación, la metalurgia, e industrias de montaje son la del automóvil, electrodomésticos, etc.)
- c) *Industrias punta o industrias obsoletas*, en donde se considera el grado de adaptación al sistema tecnológico prevaeciente (las actuales industrias de punta son la microelectrónica, las telecomunicaciones).
- d) *Pequeña, mediana o gran industria*, en donde se toma en cuenta el tamaño de la planta y el número de trabajadores empleados, afectando ésta tipología a varios sectores manufactureros, pues unos se inclinan más a la producción pequeña o mediana escala (industria textil), mientras otros exigen una dimensión mayor (automóvil, siderurgia, etc.); y
- e) *Criterios atractivos para la localización espacial*, en donde las industrias se pueden clasificar según los factores de localización que influyen en su establecimiento en un lugar determinado, entre los que se puede destacar el acceso a materias primas naturales, facilidad de transporte y comunicaciones, características de la fuerza de trabajo, cercanía de proveedores, proximidad del mercado consumidor, grado de industrialización existente, etc.

Al margen de estos criterios, la clasificación de industria más homogénea y descriptiva es la elaborada por los organismos internacionales, que se basa en la enumeración de empresas según el tipo de producto, agrupadas en grandes sectores, pero con un grado de desagregación muy elevado.

Aquí nos remitiremos a mencionar la clasificación utilizada por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), que fija en 28 las industrias

²⁸⁸ *Ibid.*, P.P. 211 y 212.

manufactureras como especialmente significativas para la comparación internacional del desarrollo industrial, siendo las más importantes la de productos alimenticios, bebidas, productos del tabaco, textiles, confección, productos de cuero y piel, calzado, madera y productos de madera, muebles y decoración, papel y productos del papel, artes gráficas y edición, química industrial, etc. A partir de estas tipologías podremos observar las características de la industria de la transformación en nuestro país.

De los recursos y el desarrollo del mencionado ramo, dependen en gran medida las posibilidades de avance económico de un país. Por eso es necesario ubicar el estado que guarda en la economía de Tlaxcala en general, y en Huamantla en particular, partiendo del principio de que la industria manufacturera ocupa el segundo lugar en contribución al PIB (ver cuadro 4.1).

Esto se logrará a partir de observar el número de unidades económicas del sector, el total del personal ocupado y los ingresos derivados de la actividad (ver cuadro 8.1).²⁵⁴

En 1993, las áreas de censo de las unidades económicas de la industria manufacturera en México alcanzaron a ser 265,427. En ellas se ocuparon sólo el 4% del total de la población del país, lo que indica su escasa participación. Por su parte, en Tlaxcala también el 4% de la población total participó en dichas actividades, mientras que en Huamantla sólo participó el 2.66%.²⁵⁵

El subsector de la industria de la transformación más importante en Tlaxcala, en términos de cantidad de unidades económicas, es el de los productos alimenticios, bebidas y tabaco, ya que representa el 42.5% del total.²⁵⁶ De igual manera para Huamantla, aquel subsector es fundamental en su industria manufacturera, representando el 50.3% de las unidades económicas del municipio (ver gráfica 8.a).

Cabe destacar que en Huamantla, el subsector de productos alimenticios se dedica concretamente a la producción de lácteos, pan y tortillas (ver gráfica 8.b).²⁵⁷

²⁵⁴ XIV Censo Industrial, XI Censo Comercial y XI Censo de Servicios, Censos Económicos 1994, Tlaxcala, Edición 1995, INEGI, citado a partir de ahora como CENINCOySERV (1994)

²⁵⁵ ibid.

²⁵⁶ A diferencia de este dato que se encuentra en el CENINCOySERV (1994), el PED (93-99) señala que la industria textil es la que conjunta al 43% del total de los establecimientos en la industria manufacturera; lo que resulta cierto es que la industria textil ocupa mayor personal que el ramo de productos alimenticios. Mientras que este ocupa a 5,214 personas, aquel ocupa a 12,884

²⁵⁷ CENINCOySERV (1994).

Por último destacaremos un indicador que ilustra la dimensión de la industria manufacturera: el número de establecimientos registrados en términos de tamaño y de personal ocupado.

En Tlaxcala, hasta el primer trimestre de 1995, a pesar de que sólo el 1.6% del total de los establecimientos registrados pertenecían a la categoría de establecimientos grandes (de 250 trabajadores en adelante), éstos ocuparon al 39.1% del total de la población del sector, mientras que los establecimientos registrados dentro de la categoría micro (hasta 15 trabajadores), siendo el 86.5% del total, ocuparon solamente al 15.3%. Por su parte, Huamantla registró en esa misma fecha una paradoja similar a la del estado, en donde a pesar de que los establecimientos micro alcanzaron el 89% del total, éstos ocuparon sólo al 18.7% de la población del sector. Los establecimientos de tamaño mediano (de 101 a 250 trabajadores) fueron los que más población ocuparon, con un 75% del total (ver cuadro 8.2).²⁵⁸

A partir del balance del proceso de industrialización para países como el nuestro, se presenta, según los expertos, la necesidad de recurrir a programas de liberalización progresiva, en donde el cambio de estrategia requiere medidas de estabilización previas, considerando el marco de los sectores exteriores abiertos, sin insistir en los modelos de desarrollo hacia dentro.²⁵⁹

El progreso capitalista ha permitido, a través de la producción flexible, el desarrollo y consolidación de una auténtica fábrica supranacional productora de mercancías destinadas al mercado mundial; la estructura Centro/Periferia manifiesta preponderantemente los distintos niveles de industrialización, donde la revolución tecnológica supone la modificación de los roles de los diversos sectores manufactureros en el conjunto del progreso industrial.

La división internacional del trabajo ha supuesto, a su vez, la incorporación de determinadas economías periféricas a la producción y circulación mundial de mercancías manufacturadas en calidad de nuevos países industriales, lo que ha llevado a muchos autores a plantear la presencia de un cambio de tendencia en la dinámica estructural e infraestructural de la industria mundial.²⁶⁰

²⁵⁸ Cfr. Secretaría de Desarrollo Industrial del Gobierno del Estado de Tlaxcala. Dirección de Fomento Industrial.

²⁵⁹ REQUEIJO, Jaime, *ibid.*, págs. 169 y 170.

²⁶⁰ MARTÍNEZ, Javier, *ibid.* P.P. 217-238.

En ese sentido, el ámbito en el que tal cambio se haría más visible, sería en el comercio de manufacturas, en el cual las exportaciones desde la Periferia irían adquiriendo un peso cada vez más significativo a nivel mundial.

En México, sin embargo, con todo y que la aportación del sector manufacturero al PIB fue de apenas 22.5% en 1994 y de 22.6% en 1995 (proporciones éstas que serán la característica de los años próximos con ligera tendencia a rebasar el 23%), la industria manufacturera no se apunta, según dicen los expertos de nuestro país, como un sector tan pujante en la formación del PIB como se ha venido suponiendo hasta ahora.²⁶¹

De resultar esto cierto, y tomando en cuenta la dinámica de la mundialización que mencionaremos en el final del capítulo, México enfrenta un reto importante en éste ámbito en el futuro próximo.

+ Características generales de la actividad manufacturera en áreas de complemento y censo, 1993.

Cuadro 8.

	Unidades económicas	Personal ocupado	Remuneración al personal ocupado	Gastos derivados de la actividad (miles de N\$)	Ingresos derivados de la actividad (miles de N\$)	Producción bruta total (en miles de N\$)	Insumo total (en miles de N\$)
Total nacional	329,241	3,340,973	70,04,012	362,582,015	535,829,050	--	--
Áreas complemento	63,814	130,555	199,057	1,411,206	2,121,803	--	--
Áreas censo	265,427	3,210,418	70,204,955	361,170,809	533,707,247	--	--
Tlaxcala	4,014	34,970	614,303	2,915,640	4,237,310	--	--
Áreas complemento	949	1,918	3,490	20,612	29,707	--	--
Áreas censo	3,065	33,052	610,813	2,895,028	4,207,603	4,166,793	2,810,597

²⁶¹ Jesús Reyes Heróles, et al. "La estrategia económica", en *México en la globalización*, P.P. 141-143.

Huamantla	157	1,495	14,926	86,878	112,615	107,973	81,654
Áreas complemento	--	--	--	--	--	--	--
Áreas censo	157	1,495	14,926	86,878	112,615	107,973	81,654

+ Establecimientos registrados y personal ocupado en la industria manufacturera por tamaño del establecimiento, al 31 de marzo de 1995. **Cuadro 8.2**

	Establecimientos registrados					Personal ocupado				
	Total	Micro	Pequeño	Mediano	Grande	Total	Micro	Pequeño	Mediano	Grande
Tlaxcala	2,046	1,170	181	82	33	35,524 ²⁶²	5,439	6,616	9,589	13,880
Huamantla	64	57	3	4	-	866	162	55	649	-

+ Inversión pública federal ejercida por el sector público en la industria, 1993.²⁶³

Cuadro 8.3 (En miles de N\$)

	Total	Industria	A Tlaxcala ²⁶⁴
México	47,363,010.4	156,119.6	12.0

²⁶² Según el PED (87-93), en 1985 trabajaban 36,063 personas, de las cuales más de la mitad lo hacían en la industria textil y el 14% en la rama alimentaria. De acuerdo con el PED (93-99) tan sólo las microindustrias generaban 50,000 puestos de trabajo; como se podrá ver, la diferencia en los datos es verdaderamente significativa.

²⁶³ CSG (1994).

²⁶⁴ Tlaxcala fue uno de los cuatro estados de la Federación a los que menor inversión se les asignó en el ramo; en CSG (1994).

SERVICIOS

Los servicios constituyen el sector donde Huamantla y Tlaxcala centran su eje de actividad económica, en el cual será evidente el avance o estancamiento económico de ambos. Aún cuando este rubro se ha destacado como el más importante en los últimos años para el estado, el municipio, y también para el país, los servicios en realidad no han traído mejoras sustanciales al nivel de vida de la población, debido a la fuerte competencia en el mercado internacional (este aspecto es motivo de un apartado en la presente investigación).

El sector dedicado a los servicios ciudadanos, llamado también terciario, es definido como aquel donde los bienes no se materializan en objetos tangibles. El servicio es la realización del trabajo de los hombres, con el fin de satisfacer necesidades ajenas, capaz de lograr la satisfacción directa o indirectamente sin materializar los bienes.²⁶⁵

Los servicios tienen una cualidad heterogénea (no suponen ni la explotación de los recursos naturales ni la transformación industrial), abarcando en general, las siguientes categorías del sistema *International Standard Industrial Classification* (ISIC, Normas Internacionales de Clasificación Industrial): comercio mayorista y minorista, restaurantes y hoteles, transporte, almacenaje, comunicaciones, servicios financieros, seguros, bienes raíces y servicios para empresas, personales, comunitarios, sociales y gubernamentales.²⁶⁶

Ahora bien, en un mundo como el actual, donde se caracteriza la denominada mundialización de la economía, es decir, la relación de interdependencia económica internacional, el rubro de los servicios y su comercialización cobra una importancia capital: primero, porque este sector se ha convertido en pocas décadas en base del desarrollo económico; y segundo, porque dependiendo del nivel de desarrollo que al respecto presente un país determinado, será posible su inclusión en el terreno de competencia por los mercados internacionales. Sin embargo, en la actualidad y en términos de la distribución geográfica del comercio de los servicios, éstos se concentran en los países industrializados o desarrollados.²⁶⁷

Por lo pronto, recordemos que los servicios se prestan a partir de la existencia de un determinado nivel de progreso material, que a su vez es el que define cuáles son los necesarios, cuáles los obsoletos y, sobre todo, cuáles son posibles de proporcionar.

²⁶⁵ ZORRILLA, Santiago y Méndez, Silvestre. *Diccionario de Economía*, p. 211.

²⁶⁶ APPLEYARD, *Ibid*, p. 11.

²⁶⁷ *Ibid*, p. 12.

Por eso la "terciarización" de la economía²⁶⁸ se explica como parte de la infraestructura de una sociedad, porque es tanto resultado como mecanismo regulador del *progreso* de dicha sociedad que, a su vez, es el que caracteriza a la infraestructura social.

Los cambios estructurales propios de la dinámica interna del sector, también se manifiestan en la estructura del capital de servicios en prácticamente todos los subsectores:

- En el comercio, la existencia del pequeño o mediano comerciante, y de las grandes empresas reproduce las categorías de jerarquización de capitales y la de ganancias a la que conduce la concentración y centralización del capital
- En el sistema financiero, el proceso centralizador bancario ha modificado profundamente las características y funcionamiento del capital financiero y la regulación de la circulación monetaria y financiera nacional
- La internacionalización de las empresas productoras de ocio y entretenimiento, está llevando la homogeneización mercantil a escala mundial: cada vez más personas en el planeta se ven obligadas a vivir de la misma forma, con las mismas películas, los mismos parques de atracciones, los mismos destinos turísticos, la misma información, etc.

En definitiva, los mercados terciarios están tan monopolizados y controlados como los de las diversas mercancías primarias o manufacturadas, y las estructuras de propiedad, posesión y apropiación del capital y la ganancia son similares a las de las esferas productivas.²⁶⁹

El sector de los servicios es sin duda el más importante en el desarrollo de México. Por lo menos de dos décadas a la fecha, se ha convertido en el eje fundamental de la economía nacional en tanto que, con base en datos de 1990-91, aporta más del 50% del PIB, mientras que Tlaxcala aporta el 56% (ver cuadro 4.1).²⁷⁰

Además, en el ámbito nacional ese sector ocupa el 46% del total de la población económicamente activa, ocurriendo de cierta manera una situación similar en Tlaxcala y

²⁶⁸ Martínez, Javier, *Ibid* P.P. 239-249.

²⁶⁹ *Ibid*. P.P 245 y 246

²⁷⁰ EHM'94.

en Huamantla, donde ocupan el 35.7% y el 36% respectivamente del total de su PEA, es decir, como mayoría en relación con los otros sectores (ver cuadro 5.1).²⁷¹

Dentro de este rubro, el **comercio**²⁷² es una de las actividades más destacadas, siendo el comercio al por menor el subsector de mayor importancia puesto que tuvo en 1993 el 96% del total de las unidades económicas, así como el 61% aproximadamente de los ingresos totales de la actividad comercial en general (ver cuadro 9.A.1).

En el subsector comercio al por menor, productos alimenticios fue la rama más significativa, con un 65.6% del total (ver gráfica 9.A.a).²⁷³ En cuanto al **turismo**²⁷⁴ sólo cabe decir de la infraestructura hotelera de Tlaxcala hasta 1994, que de 75 hoteles con los que contaba el estado hasta ese año, el 60% aproximadamente eran de una a tres estrellas, teniendo únicamente 2 hoteles de categoría "cinco estrellas". Por su parte Huamantla, de 6 hoteles con los que contaba también en 1994, ninguno tenía la categoría de "cinco estrellas" (ver cuadro 9.B.1).²⁷⁵

Por lo que a **servicios financieros** respecta,²⁷⁶ de acuerdo a los datos del Banco de México, el monto del crédito otorgado por la Banca Comercial, según rama de actividad económica, fue cuatro veces mayor que el otorgado por la Banca de Desarrollo en 1994 a Tlaxcala. La Banca Comercial otorgó en ese año el 46.4% de su crédito total a la industria, mientras que la Banca de Desarrollo destinó el 48% de su total a servicios (ver cuadro 9.C.2).²⁷⁷ Según algunos autores, tan pronto como existen diferencias de productividad en un país, la especialización y el intercambio resultan beneficiosos. De la misma manera ocurre cuando se trata de países distintos: el comercio internacional

²⁷¹ XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, Tlaxcala, Resultados Definitivos, INEGI, citado a partir de ahora como XI CCGPyV, Result. Def. (1990).

²⁷² Esta es "una actividad económica realizada por un conjunto de establecimientos y que consiste en la compraventa de mercancías y servicios donde interviene un intermediario (comerciante) entre la unidad que produce y la que consume." J. Silvestre, *Problemas económicos de México*, p. 159. Samuelson sostiene que esta es una de las actividades que aporta elementos importantes para el desarrollo económico: "los individuos y los países comercian voluntariamente los bienes en que se especializan a cambio de los productos de otros, aumentando enormemente la diversidad y cantidad del consumo y elevando el nivel de vida de todo el mundo." En SAMUELSON, Paul, *Ibid* p. 28.

²⁷³ Censos Económicos 1994; Resultados Oportunos; Tabulados Básicos, INEGI, citado a partir de ahora como Tab. Bas. (1994).

²⁷⁴ Actividad ligada al "conjunto de establecimientos que prestan servicios de alimentación y hospedaje", es decir, restaurantes y hoteles; en Silvestre, J., *Problemas económicos de México*, p. 159.

²⁷⁵ Secretaría de Turismo del Gobierno del Estado de Tlaxcala. Dirección de Planeación.

²⁷⁶ Estos son todos aquellos servicios que desarrolla el sistema financiero de un país, y que consiste en "la intermediación profesional entre el público ahorrador e inversionista y todos aquellos que necesitan estos recursos. En general, los servicios financieros se refieren al manejo del mercado de dinero (oferta y demanda de dinero) y del mercado de capitales (oferta y demanda de capitales)." En Silvestre, J. *Ibid*, p. 161.

²⁷⁷ Cfr. Banco de México. Dirección de Investigación Económica.

permite lograr un grado eficiente de especialización del trabajo, más eficiente que basarse en la producción nacional.

El motivo fundamental por el que los países se dedican al comercio internacional, es la diversidad. Dentro de este principio general, vemos que existe comercio, primero, debido a las diferencias entre las condiciones de producción; después debido a los costes decrecientes (o economías de escala); y por último, debido a la diversidad de gustos.²⁷⁸

Dado lo anterior, y considerando que más de la mitad de los ingresos económicos de nuestro país provienen del sector de los servicios, la orientación más evidente es hacia la intensificación de los acuerdos internacionales de intercambio comercial.

Servicios

+ Características principales del sector servicios, 1993.²⁷⁹

Cuadro 9.1

(excepto servicios financieros)

	Unidades económicas	Personal ocupado	Remuneraciones totales (miles de N\$)	Gastos totales (miles de N\$)	Ingresos totales (miles de N\$)
México	711,843	2,766,750	46,755,692	98,993,478	200,001,682
Tlaxcala	6,027	12,359	80,331	161,244	424,523
Huamantla	451	887	2,982	8,633	13,910

A) Comercio

+ Unidades económicas, personal ocupado, remuneraciones, gastos e ingresos totales según subsector, 1993. **Cuadro 9.A.1.**

	Unidades económicas	Personal ocupado	Remuneraciones totales (miles de N\$)	Gastos totales (miles de N\$)	Ingresos totales (miles de N\$)
--	---------------------	------------------	---------------------------------------	-------------------------------	---------------------------------

²⁷⁸ Samuelson, Paul, *ibid.* P P 677-689

²⁷⁹ Tab. Bas. (1994); éstos datos se diferencian del CENINCOySERV (1994)

Tlaxcala	13,701 ²⁸⁰	20,851 ²⁸¹	86,771	2,101,525	2,394,333
Comercio al por mayor	516	1,971	35,316	880,799	938,274
Comercio al por menor	13,185	18,880	51,455	1,220,726	1,456,059
Huamantla	1,090	1,973	8,203	178,677	210,129

+ Unidades de comercio y abasto, al 31 de diciembre de 1994.²⁸²

Cuadro 9.A.2

	Tiendas CONA- SUPO	Lechería	Tiendas departa- mentales	Tiendas institu- cionales	Centros comer- ciales	Mercados municipal es	Tianguis	Rastros meca- nizados	Rastros munici- pales	Distri- buidor as de gas
Tlaxcala	208	6	6	10	4	14	95 ²⁸³	2	5	5
Huamantla	10	1	1	2	1	1	3	1	1	1

B) Turismo

+ Establecimientos y cuartos de hospedaje temporal y personal ocupado según categoría del establecimiento, al 31 de diciembre de 1994.

Cuadro 9.B.1

Personal ocupado

	Establecimientos				Cuartos
	Tlaxcala	Huamantla	Tlaxcala	Huamantla	Tlaxcala
Total	75	6	1,719	130	760
5 estrellas	2	-	170	-	192

²⁸⁰ En 1985 habían 8,426 establecimientos, según el PED (87-93); para 1988 éstos disminuyeron a 7,913, según indica el PED (93-99).

²⁸¹ Según el PED (87-93), en 1985 habían 14,410 empleados, agregándose en 8 años solamente 6,441 personas.

²⁸² SECOFI Delegación en el Estado. Dirección de Análisis y Promoción Económica.

²⁸³ Según el PED (87-93), en 1985 habían 31 tianguis, lo que implica que estos se incrementaron, en 10 años, en un 200% aproximadamente.

4 estrellas	2	-	135	-	182
3 estrellas	14	2	337	34	119
2 estrellas	15	2	280	40	67
1 estrella	15	1	259	11	46
Otros	27	1	538	45	154

C) Servicios Financieros

+ Sucursales, personal ocupado, cuentas de cheque, de ahorro y de inversiones a plazo de la banca comercial, al 31 de diciembre de 1994.²⁸⁴

Cuadro 9.C.1

	Sucursales	Total	Empleados	Funcionarios	Cuentas de cheques	Cuentas de ahorro	Cuentas de inversiones a plazo
Tlaxcala	31	359	293	66	9,603	9,648	7,315
Huamantla	4	34	33	1	1,445	837	796

+ Monto del crédito otorgado por la Banca Comercial y por la Banca de Desarrollo según rama de actividad económica, Tlaxcala, al 31 de diciembre de 1994.²⁸⁵

Cuadro 9.C.2

(En miles de N\$)

Rama de actividad	Banca Comercial		Banca de Desarrollo		
	Monto del crédito	Monto del crédito	BANOBRAS	BNCI	NAFIN
Total	876,967	224,737	80,725	39,187	104,825
Actividades agropecuarias,	97,295	--	--	--	--

²⁸⁴ Comisión Nacional Bancaria. Dirección General de Estudios Económicos y Estadística

²⁸⁵ Banco de México. Dirección de Investigación Económica.

minería, silvicultura y pesca					
Industrias	407,175	2,024	266	969	789
Vivienda	--	3,231	3,231	--	--
Servicios y otras actividades (transportes, comunicaciones, bancarios, turismo, etc.	98,140	107,818	3,224	1,505	103,089
Comercio	274,031	36,713	--	36,713	--
Gobierno	326	74,951	74,004	--	947

+ Captación de la Banca Comercial por principales instrumentos, a septiembre de 1996.²⁸⁶

(En miles de pesos)

Cuadro 9.C.3

	Número de oficinas	Suma de la captación tradicional	Cuentas de cheques	Cuentas de ahorro	Dep. Pzo. Ret. días Preestab.	Depósitos a plazo fijo	Pagarés con rend. liquid. al vencim.	Dep. a la vista en cta corr. con int.
Tlaxcala	29	820,124	268,838	6,059	20,315	150	490,062	31,748
Huamantla	3	51,234	18,045	586	1,083	--	29,421	2,099

²⁸⁶ Banco de México. Informe de Captación Regional y Estados Analíticos Consolidados de Cuentas.

Anexo: Finanzas Públicas

Este capítulo destaca el estado financiero que guarda el gobierno, en cualquiera de sus tres niveles, para impulsar el desarrollo económico y social. Por mencionar un ejemplo, en 1993 nuestro país ejerció el 81.1% del total de la inversión pública en el desarrollo social, dejando a comunicaciones y transportes con el 11.6% y al desarrollo rural con tan sólo el 3.9% del total. Esto indica que aún existen rezagos sociales considerables que se pretenden combatir destinando gran parte de la inversión pública a ese rubro.²⁸⁷

Por otra parte, en 1994 en Tlaxcala la mayor contribución a los ingresos de la entidad la hicieron las participaciones federales, con un 82.5%, mientras que los impuestos sólo aportaron para los ingresos un 1.5% aproximadamente.²⁸⁸ Y en lo referente a los egresos totales del estado sólo diremos que tan sólo del Poder Ejecutivo egresó un 96.7 del total, mientras que al Poder Judicial se le asignó el 2% del mismo.²⁸⁹

Por último, según el Anexo Estadístico del Cuarto Informe de Gobierno de Tlaxcala de José Antonio Álvarez Lima en 1996, del origen de los recursos del gasto, el 91.2% vinieron de los recursos federales, mientras que la distribución del mismo se destinó en su mayoría al desarrollo municipal y a la administración con un 26.9% y un 24% del total, respectivamente. En términos generales, es importante sanear y modernizar las finanzas públicas considerando las tendencias de globalización e integración económicas.

En el caso mexicano, la modernización de las finanzas se ha basado fundamentalmente en el incremento de los ingresos públicos, en donde la política de ingresos ocupa un lugar sobresaliente, por lo que se promovieron reformas al sistema fiscal y a la modernización de la administración tributaria como ejes básicos para propiciar el aumento de la recaudación.²⁹⁰

+ Inversión pública autorizada y ejercida según sector económico en Tlaxcala e inversión pública ejercida en México, 1993. (En miles de pesos).

²⁸⁷ CSG (1994).

²⁸⁸ Banco de México. *Ibid*

²⁸⁹ Gobierno del Estado de Tlaxcala.

²⁹⁰ En MORENO, Roberto. *La administración estatal y municipal en el Estado de México en los procesos de globalización, apertura e intercambio*. IAPEM. México, 1996, págs. 128-130.

	MÉXICO	TLAXCALA	
	AutORIZADA	EJERCIDA	EJERCIDA
TOTAL	168,769	287,817	47,363,010
Desarrollo rural	13,576	11,132	2,729,802
Pesca	47	22	104,143
Desarrollo social	141,369	233,266	20,476,975
Comunicaciones y transportes	10,590	33,516	5,704,012
Comercio	604	375	258,389
Turismo	--	5	209,162
Industrial	--	12	156,120
Energético	1,602	9,014	14,871,902
Justicia y seguridad	--	124	1,647,511
Administración	982	226	762,786
Poderes y organismos autónomos	--	125	442,208

+ Estado de ingresos en Tlaxcala, 1975-1994.

(En miles de pesos)

	1975	1980	1986	1994
MÉXICO ²⁹¹	403,616,000	684,000,000	13,111,000,000	--
TLAXCALA	109,426 ²⁹²	1,014,638 ²⁹³	31,747,942 ²⁹⁴	506,699,945 ²⁹⁵

²⁹¹ EHM '94

²⁹² Del Primer Informe de Gobierno de Emilio Sánchez Piedras, Tlaxcala, 1976, citado a partir de ahora como ESP (1976).

²⁹³ Del Sexto Informe de Gobierno de Emilio Sánchez Piedras, Tlaxcala, 1980, citado a partir de ahora como ESP (1980).

Impuestos	11,221	18,795	6,265	7,574,122
Participaciones	60,439	482,478	16,643,000	417,379,388
Derechos	4,066	29,836	432,943	16,897,413
Productos	735	23,841	636,884	6,817,001
Aprovechamientos	7,030	42,269	659,936	16,032,021
Apoyos	24,655	416,035	13,368,914	42,000,000
En caja	1,280	1,384	---	---

+ Estado de egresos en Tlaxcala, 1975-1994.²⁹⁶

(En miles de pesos).

	1975	1980	1986	1994
MÉXICO	400,725,000	910,000,000	37,023,000,000	---
TLAXCALA	109,426	1,014,638	25,475,000	506,699,945
Poder ejecutivo ²⁹⁷	107,076	---	---	498,679,915
Poder legislativo	1,123	---	---	6,639,185
Poder judicial	1,227	---	---	9,908,534
Gasto corriente ²⁹⁸	---	275,243	8,072,000	---
Gasto de capital	---	545,846	7,694,000	---
Particip. Municipales	---	90,623	5,136,494 ²⁹⁹	---

²⁹⁴ Del Cuaderno Estadístico Histórico de Tlaxcala, 1981-1986, de Tulio Hernández Gómez, citado a partir de ahora como THG (1986).

²⁹⁵ En miles de \$; Gobierno del Estado de Tlaxcala.

²⁹⁶ Las fuentes son las mismas para los diferentes años que las del cuadro anterior

²⁹⁷ Las cantidades de los poderes que no están señalados en 1980 y 1986 se encuentran desglosados en los apartados subsecuentes. Así aparecen en ESP (1980) y THG (1986).

²⁹⁸ Las cantidades de los cinco apartados subsecuentes que no están en 1975 y en 1994, se encuentran incluidos en las cantidades de los poderes arriba señalados. Así aparecen en ESP (1976) y en la información del Gobierno del Estado de Tlaxcala.

²⁹⁹ Según THG (1986), ese año se destinó a Huamantla 260,714,000 pesos, lo cual representó el 5% del total de las participaciones municipales ese año.

Deuda pública	---	17,254	231,000	---
Resto	---	85,672	4,341,506	---

+ Origen de los recursos del gasto, Tlaxcala, 1996.³⁰⁰ (En millones de pesos).

TOTAL	Recursos federales	%	Recursos propios	%
757.5*	691.2	91.2	66.3	8.8

+ Distribución del gasto, Tlaxcala, 1996.³⁰¹ (En millones de pesos).

TOTAL	757.0*
Desarrollo municipal ³⁰²	203.7
Administración	181.7
Educación, cultura y deporte	143.0
Seguridad y justicia	136.6
Asentamientos humanos y ecología	24.7
Agropecuaria y forestal	21.0
Turismo	16.5
Salud y bienestar social	14.7
Comunicaciones y transportes	9.3
Industrial y artesanal	5.8

(*) Con diferencia del 0.5% aparece en AAL (1996).

³⁰⁰ En AAL (1996).

³⁰¹ *ibid.*

³⁰² En este rubro tan sólo el municipio de Huamantla absorbió aproximadamente el 5% del total del estado con \$10,466,045.99, según los informes de 34 de los 39 presidentes municipales auxiliares que hay en el municipio. Esa cantidad provino del Fondo de Desarrollo Social Municipal y del programa de Empleo Temporal, principalmente; en Heroica Huamantla. Compilación de Informes de los Presidentes Municipales Auxiliares. Heroica Huamantla Tlaxcala. Período 1996.

Apéndice

Como una forma de complementar la explicación de los rubros del desarrollo económico y social del país, se presenta de manera general la composición de los mismos a partir de sencillos esquemas, acompañados de una breve descripción, con el objeto de ubicar con mayor facilidad la forma en que se clasifican los rubros desde su propio despliegue operacional.



Para poder calificar el desarrollo del país, es necesario centrar la atención en dos aspectos fundamentales: el económico y el social. El primero nos dará cuenta si el país está orientado al crecimiento o desarrollo a partir de sus propios indicadores económicos (PIB, renta, ingreso, salario, etc.); en cuanto al aspecto social, será desde las condiciones en las que se encuentren la alimentación, la educación, la salud, la seguridad pública y la vivienda, desde donde podremos ubicar el grado de desarrollo social del país,

Esos elementos son la base con la que toda población debe contar para poder despegar hacia el crecimiento y desarrollo económicos. Muchos de los problemas económicos y políticos surgen precisamente por el descuido hacia estos rubros.

B) POBLACIÓN TOTAL → Población sin edad de trabajar



Población **en** edad de trabajar → Población económicamente **inactiva**



Población económicamente **activa** → Población **activa**



Población **subempleada**

Población **desempleada**

El primer aspecto que se debe analizar en un país o localidad es su población, y por muy obvio que eso parezca no lo es tanto en la medida en que es origen y destino de todo proceso económico; de ahí que las condiciones de una población en aspectos como el número de personas con edad para trabajar, nos habla de lo importante que significa tener en claro el margen de personas disponible para impulsar la maquinaria productiva del país.

C) SERVICIOS DE SALUD EN MÉXICO



Gubernamentales

Instituciones de **Seguridad Social**

Privados



Secretaría de **Salud**

IMSS

Médicos **particulares** que
atienden en consultorios



privados

Servicios Médicos del **DDF**

ISSSTE

Hospitales privados



Servicios Médicos del **DIF**

Servicios Médicos de **PEMEX**



Servicios Médicos de **Ferrocarriles Nacionales**



Servicios Médicos de la **Secretaría de la Defensa Nacional**



Servicios Médicos de la **Secretaría de Marina**

Una política eficiente de salud es pilar en el desarrollo humano. Recordemos que una población sana tiene mejores condiciones en su vida intelectual y productiva, lo que genera una situación favorable para el desarrollo integral, desde el aspecto del capital humano.

De ahí que los servicios de salud busquen cubrir, ya sea desde el ámbito privado o desde las instituciones de seguridad social y el mismo gobierno, las demandas sanitarias suficientes para la mayor población posible.

Los servicios de salud gubernamentales se encuentran enclavados en la Secretaría de Salud, en el DDF y en el DIF; en cuanto a las instituciones de seguridad social que ofrecen esos servicios están el IMSS y el ISSSTE, dos empresas paraestatales (PEMEX y FERRONALES), y dos secretarías de Estado (SDN y SM). En lo que a servicios de salud privados se refiere, éstos los aportan todos aquellos médicos particulares que atienden en consultorios privados.

D)

RELACIONES INTERSECTORIALES

Sector Agropecuario



Sector Industrial ←

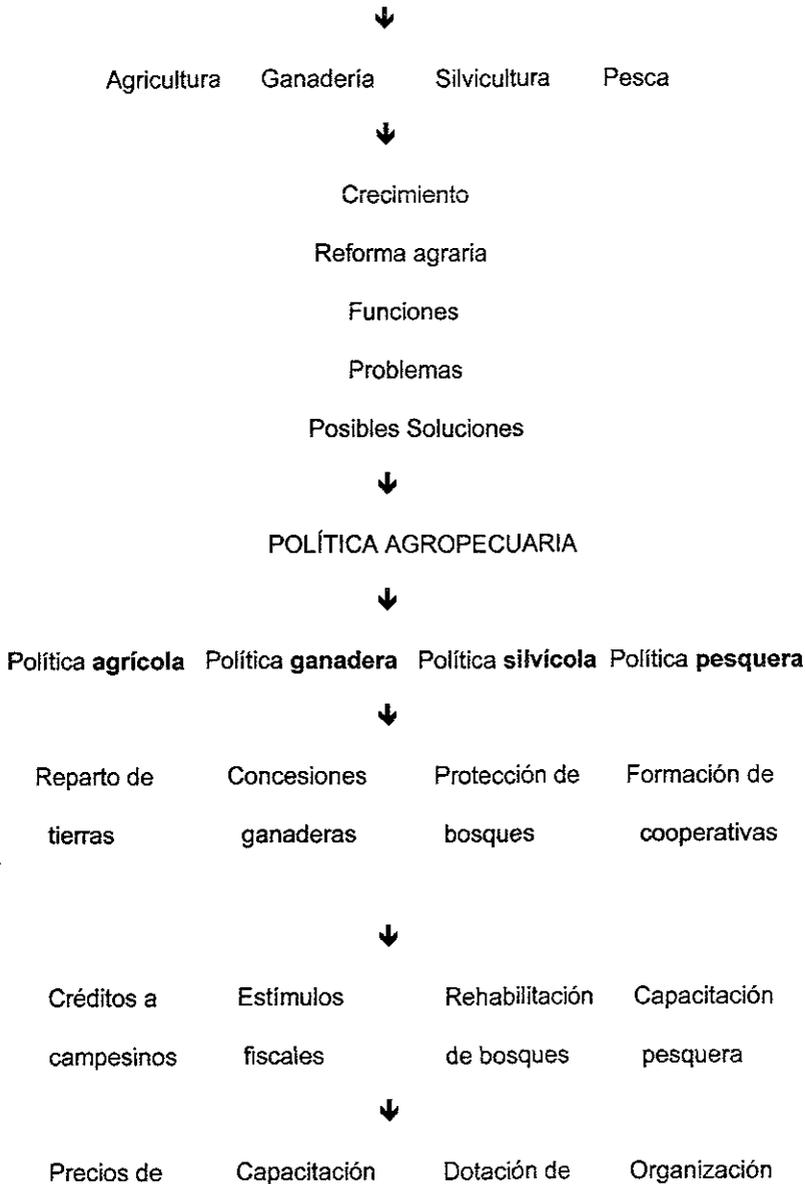
→ Sector Servicios

Las actividades económicas que conducen a la producción de bienes y servicios del país, están medidos a partir de tres sectores que forman el conjunto total de actividades productivas, desde las cuales podemos observar el estado general que guarda la economía.

Entre estos sectores se establecen relaciones económicas de interdependencia, por ejemplo, el sector industrial le vende al de servicios: muebles, equipos de oficina, etc., mientras que el sector servicios le proporciona al industrial asesoría profesional,

financiera, etc. A continuación veremos cada uno de los sectores y las ramas y actividades en que se dividen.

1. SECTOR AGROPECUARIO



POLÍTICA INDUSTRIAL

En este sector encontramos dos grandes ramas o actividades económicas, la extractiva³⁰⁴ y la de la transformación. Hemos centrado nuestra atención particularmente en ésta última puesto que es una actividad que además de contar con aproximadamente 50 ramas, es la que más se ha desarrollado el estado de Tlaxcala y el municipio de Huamantla.

De los subsectores más importantes dentro del estado y del municipio están el de alimentos industrializados y el textil. Del mismo modo que en el sector agropecuario, en el sector industrial también es posible implementar políticas a partir de las condiciones del crecimiento del sector, tomando en cuenta desde sus funciones, sus problemas y las posibles soluciones aplicables al mismo.

Para tener un cuadro aún más completo del sector industrial, presentaremos, para finalizar este apartado, un esquema con ejemplos de las principales empresas industriales que operan en nuestro país, que de acuerdo con el capital que las constituye, se clasifican en privadas, públicas, extranjeras y mixtas.

EMPRESAS INDUSTRIALES MEXICANAS



Privadas

Públicas

Extranjeras

Mixtas



Cervecería

Altos Hornos de
México

General Motors

Renault Mexicana

Cuauhtémoc

Cementos

Fundidora Monterrey

Upjohn

Alimentos del Fuerte

Mexicanos

HYLSA

PEMEX

IBM

Fundidora Monterrey

³⁰⁴ Esta actividad del sector industrial tampoco fue motivo de análisis en el seguimiento de los rubros, ya que ni Tlaxcala ni Huamantla presentan desarrollo alguno en él

Sector público



Administración Pública **Central**

Administración Pública **Paraestatal**



Secretarías de Estado

Organismos descentralizados

Empresas de participación estatal

instituciones nacionales de crédito e

instituciones nacionales de seguros y de

fianzas

A pesar de que no produce bienes, éste sector se ha convertido en la actividad económica más importante del país satisfaciendo necesidades sociales a través de la prestación de servicios entre personas. El también llamado sector terciario, se divide en cuatro grandes ramas económicas (restaurantes y comercio; transporte, almacenamiento y comunicaciones; servicios financieros, seguros y bienes inmuebles; y servicios comunales, sociales y personales); de las que, después de un balance general en cuanto a su crecimiento, funciones, problemas y posibles soluciones, se puede aplicar una política general de servicios la cual quedará a cargo del sector público mediante la administración pública centralizada y paraestatal, aunque las funciones y actividades del sector servicios las desempeñen, además, el sector privado e incluso el sector externo.

E) Sector público y política financiera.

ESTADO O SECTOR PÚBLICO



Subsector **Gobierno**

Subsector de **Organismos descentralizados**

y **Empresas paraestatales**



Gobiernos Gobiernos Gobierno

Organismos

Empresas

Federal Estatales Municipales Descentralizados Paraestatales

POLÍTICA FINANCIERA



Política fiscal, Política de **gasto público**, Política **monetaria y crediticia**, Política **bancaria**.

POLÍTICA FINANCIERA

POLÍTICA FISCAL

**POLÍTICA MONETARIA Y
CREDITICIA**



Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Banco de México



Gasto público Impuestos-Derechos-Productos- Encaje legal, Operaciones de mercado,
etc. Aprovechamientos

SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

(política monetaria)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Banco de México



Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Comisión Nacional de Seguros y Fianzas

En el país se aplican diversas directrices de política financiera con el fin de controlar los ingresos y administrarlos a través de políticas fiscales (recaudación de ingresos públicos), monetarias y crediticias (oferta, volumen y costos del dinero y los créditos) y bancarias, además de que el Estado o sector público realiza su gasto corriente —que se hace para mantener el funcionamiento de los organismos— y su gasto de inversión —que permite ampliar su cobertura de servicios o producción—, de acuerdo con los lineamientos

planteados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, distribuyéndolo desde el gobierno federal hacia los gobiernos estatales y de éstos a los gobiernos municipales.

Por último, el sistema financiero mexicano descansa en instituciones como el Banco de México, las Comisiones Nacionales Bancaria, de Valores y de Seguros y Fianzas, y por supuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quienes se encargan de todo lo referente a las cuestiones de financiamiento profesional a las personas físicas y morales y a las actividades económicas del país.

VI. Globalización, Regionalización, Mundialización:

Los Caminos de la Integración Económica

Es común hablar con libertad, y algunas veces apoyados en un pobre conocimiento, sobre temas como la globalización y la integración económica. En la medida que el presente trabajo privilegia la necesidad de contar con un diagnóstico del municipio de Huamantla, se entiende que la racionalidad que motiva a incluir los temas que dan título a este apartado, se sustentan en el hecho de que sólo la comprensión integral de la mecánica que rodea las relaciones entre los países, hará posible proyectar las posibilidades de desarrollo de un municipio con las características de Huamantla, con la adecuación de políticas de gobierno que están sujetas a las directrices que se tejen en la realidad de un nuevo orden financiero internacional, ha obligado a establecer patrones de comportamiento y políticas de gobierno que buscan la liberación de los mercados en los países emergentes.

Resulta aventurado plantear iniciativas que pretendan funcionar como detonadores de desarrollo municipal si estos no se asumen como parte de un proyecto que a partir de un diagnóstico exhaustivo, proponga políticas pública o de inversión, con base en un nuevo orden en el cual el manejo correcto de la información es el punto que permite hacer atractiva una región para la inversión social y productiva. Es esta la intencionalidad del capítulo anterior y el presente, pues sin una suma de intereses entre los particulares y una corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanos, --cuestión que se ofrece con la reforma legal del estado de Tlaxcala que ha sido el hilo conductor de la tesis-- no podemos hablar de integración económica, globalización o mundialización en una perspectiva real de desarrollo político-administrativo --ya no digamos económico--. Una vez más son el consenso, la credibilidad y la legitimidad, los vectores que sostienen el entramado de la gobernabilidad.

1. Retos de la integración económica. Los caminos que orientan a la economía global implican esencialmente relaciones económicas entre países a partir de un eje fundamental: el comercio internacional, el cual permite a los países elevar su nivel de vida especializándose en áreas de ventaja competitiva, efectuando servicios y exportando bienes en los que son más eficientes, e importando otros en los que son relativamente ineficientes.³⁰⁵ A dicho proceso se le conoce como "globalización", la cual, no es reciente, si se considera que el intercambio de mercancías y productos entre países es un hecho presente en la historia.

³⁰⁵ Samuelson, Paul, *ibid.*, p. 735.

Ahora bien, al proceso impuesto durante las últimas cuatro décadas, orientado a la integración económica con Estados Unidos, que si bien no es un fenómeno nuevo, tiene preponderancia hoy día por la aplicación de hechos concretos, cuya característica central es la eliminación progresiva de las fronteras económicas entre países pobres, a través de distintos mecanismos que pretenden conseguir supuestos beneficios de una economía más abierta, lo que no debía implicar en la dinámica diaria, el sacrificio del control por parte de los países participantes, sobre los bienes y servicios que cruzan sus fronteras y, por ende, sobre su estructura de producción y consumo.³⁰⁶

Las fórmulas de integración presentan una gama de características que se diferencian dependiendo del tipo de acuerdo al que se hayan sujeto los países que así lo hubieren convenido. En términos generales, existen cuatro formas distintas de acuerdos económicos formales:

- A) **Zonas de libre comercio:** forma de integración básica donde todos los miembros del grupo eliminan los aranceles a los productos de los otros miembros, mientras que, al mismo tiempo, se conserva la independencia de cada uno de ellos para desarrollar políticas comerciales con los no miembros. Comúnmente se supone que este acuerdo se aplica a todos los productos que intercambian los países miembros, aunque está claro que puede haber una mezcla de libre comercio en algunos productos y un trato preferente (es decir, con algún tipo de protección) en otros.
- B) **Unión aduanera:** en este nivel de integración, los miembros eliminan todos los aranceles y el grupo adopta una política comercial externa común con relación a los no miembros. Además, el grupo trabaja como una entidad en la negociación de todos los acuerdos comerciales con los no miembros. Desde luego, la aplicación de un arancel externo común elimina la posibilidad de trasbordar a los no miembros, por lo que este tipo de unión es un paso hacia la integración económica más estrecha que la zona de libre comercio.
- C) **Mercado común:** en esta etapa los miembros eliminan todos los aranceles, adoptan una política comercial externa común para los no miembros y eliminan todas las barreras a los movimientos factoriales que se producen entre ellos. El libre movimiento de trabajadores y de capital entre los miembros representa un nivel superior de integración económica, así como una mayor reducción del control interno de la economía de cada país miembro.

³⁰⁶ Appleyard, *ibid*, p 461

D) **Unión económica:** esta forma de integración abarca todos los elementos del mercado común, así como la unificación de las instituciones económicas y la coordinación de la política económica en todos los países miembros.³⁰⁷

Es necesario convenir ahora en el señalamiento de algunas precisiones con respecto a las mencionadas etapas de integración. Primero que nada, las etapas no presentan perfiles nítidos, lo que implica que en realidad se suceden fórmulas intermedias con mezclas de características. Esto refiere al hecho de que cada una de las etapas no ocurre de manera pura, sino que en un mismo proceso de integración dado cabe la posibilidad de hallar elementos pertenecientes a otra(s) etapa(s) posteriores. En segundo lugar, existe un código de la integración en virtud del cual, o bien el proceso se interrumpe porque algunos de los miembros son incapaces de soportar los costes que entraña, o bien el proceso continúa en busca de una fase superior. En tercer lugar, y a pesar de la dinámica integradora, el paso de un estadio a otro es una decisión política que significa costes y dificultades que no pueden ser adoptados en solitario por los dirigentes políticos, sino que ha de ser entendida y refrendada por una mayoría de ciudadanos.³⁰⁸

Una vez precisadas las distintas etapas de la integración, cabe decir, por lo pronto, que en la actualidad esos distintos tipos de acuerdos económicos llevan por ende procesos de integración de carácter regional. Esto implica que los países están buscando en un primer momento relaciones económicas con otros cuya geografía no exceda los límites de un alcance continental, como por ejemplo, la Unión Europea, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, la Comunidad Económica Africana, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, entre otros.

La "regionalización" será, entonces, el proceso de integración económica entre países ubicados en un mismo marco geográfico, cuyo fin es constituirse en bloques para competir con otros bloques en aras del dominio de los mercados comerciales internacionales. De este modo tenemos que del proceso de integración globalizada, donde sencillamente se conviene el intercambio de productos y mercancías entre países, se pasa al proceso de regionalización, como una forma más depurada de relación económica entre países para competir con otros grupos organizados prácticamente en el mismo sentido. Antes de profundizar en ese aspecto, resulta necesario conocer los motivos, las desventajas y las consecuencias de la reunión económica entre países.

³⁰⁷ *Ibid.*, p. 462.

³⁰⁸ Requeijo, Jaime, *Ibid.*, p. 46. En cuanto a la última precisión, ésta se presentó particularmente cuando el Tratado de Maastricht en 1992, el cual daba paso a la Unión Europea y en el que se pudo advertir que las distintas sociedades, empezando por la danesa, recibían con grandes reparos las decisiones incluidas en el Tratado precisamente porque la previa labor política de sopesar ventajas e inconvenientes o bien no se había llevado a cabo o se había realizado con parquedad.

2. Razones, inconvenientes y ventajas de la integración. En cuanto a las razones de la integración, podemos distinguir las de tipo económico y las de carácter político.³⁰⁹ Las de tipo económico consisten, una, en la búsqueda por ampliar los mercados, y otra, en aumentar la competencia al interior del conjunto integrado. La primera implica una mayor división del trabajo en el seno del espacio integrado y, consecuentemente, una mejor asignación de recursos reales y financieros, esto es, que será más fácil para las empresas obtener economías de escala, lo cual debe permitir un mayor ritmo de crecimiento y una mejora del bienestar general. La segunda por su parte se refiere a que, a través de una mayor competencia, la inversión debe acelerarse y provocar una revitalización de las economías de bloque, en donde también se debe de acelerar el ritmo de crecimiento así como mejorar el bienestar social.

A su vez, las razones de carácter político radican en un primer razonamiento simple: la unión de intereses económicos termina por unir los intereses políticos, lo que nos conduce a que el objetivo político claro que emana de todo proceso de integración es aumentar el peso político internacional del espacio integrado para superar al de los países miembros por separado.

En lo referente a los inconvenientes de la integración,³¹⁰ se sabe que todo proceso entraña costos que deben ser valorados y afrontados, porque de lo contrario, y a medida que el proceso avance, las resistencias de los sectores afectados se irán intensificando y se correrá el peligro de desvirtuar el empeño. Al eliminar las fronteras económicas y aumentar la competencia, aparecerán continuamente ganadores y perdedores, donde los ganadores serán, generalmente, los sectores o empresas más competitivos del espacio integrado cuya superior competitividad se apoyará, unas veces, en los menores costes laborales y, otras, en la diferenciación productiva basada en niveles tecnológicos más elevados.

Resulta cierto que, como se indicará al analizar los efectos de la integración, la misma competencia acrecentada puede modificar, al impulsar la inversión, la situación relativa de sectores o empresas, pero esa transformación requerirá tiempo y no evitará la desaparición de las empresas más débiles, siendo muy posible que los reclamos protectores se sucedan conforme la competencia golpee las partes más blandas del tejido productivo.

En un espacio integrado la transmisión del ciclo es más rápida y acentúa las crestas y valles de la actividad productiva, lo que en ambos casos, pero sobre todo en el segundo,

³⁰⁹ *Ibid.*, p. 43.

³¹⁰ *Ibid.*, P.P. 46 y 47.

planteará dificultades adicionales a las políticas económicas de los países miembros. Conforme avanza un proceso de integración, es posible que las políticas económicas nacionales tropiecen con más restricciones ya que se exige una mayor armonización de las mismas en el seno del bloque. Es más, el país fuerte terminará por imponer sus criterios en determinadas políticas y los demás deberán acomodar las suyas.

Por otra parte, y dado que el crecimiento tiende a polarizarse por acumulación de economías externas, la integración acentuará muy probablemente los desequilibrios regionales y las disparidades sociales; y lo hará aunque existan mecanismos de compensación porque tales mecanismos, generalmente financieros, pueden paliar situaciones extremas pero no corregir la tendencia acumulativa del crecimiento.

Finalmente, y en los estadios superiores de la integración, habrá cesiones importantes de soberanía. lo que muy probablemente despertará las reacciones nacionalistas y complicará el proceso. Así, al iniciar un proceso de integración es preciso recordar a la sociedad que hay unos costes que deberán soportarse y que, normalmente, aparecerán antes que los beneficios del mercado ampliado.

Por último, tenemos que lo resultante de la integración económica entre los países se puede apreciar en dos dimensiones: los efectos estáticos y los efectos dinámicos. Los primeros afectan directamente la formación del proyecto de integración a partir de dos niveles conocidos como la *creación del comercio* y la *desviación del comercio*.³¹¹ La creación del comercio se presenta cuando la integración económica genera un cambio en el origen del producto de un productor nacional con recursos de mayor costo, al productor miembro con recursos de menor costo; este cambio representa un movimiento en la dirección de la asignación de recursos de libre comercio y, por tanto, se supone que es benéfico para el bienestar.

En lo referente a la desviación del comercio, ésta ocurre cuando se opera un cambio en el origen del producto de un productor no-miembro con recursos de menor costo a un productor miembro con recursos de mayor costo; el cambio aquí constituye un alejamiento en la asignación de recursos en el libre comercio y por eso puede disminuir el bienestar. Finalmente, y como principio general, cuanto mayor sea el número de países participantes, más probable será que la integración traiga beneficios, pues en este caso existe un número menor de países de los cuales es posible desviar el comercio.

En cuanto a los efectos dinámicos de la integración, éstos pueden causar que sea probable que la estructura y el desempeño económicos de los países participantes

³¹¹ Appleyard, *ibid.*, p. 465.

evolucione de manera distinta a lo esperado. Por ejemplo, la reducción de las barreras comerciales crea un ambiente más competitivo y posiblemente disminuya el grado de poder monopolista que existía antes de la integración. Además, a partir de la penetración en los mercados más grandes, es posible que existan economías de escala en ciertos bienes de exportación.

Cuando las empresas crecen, estas economías de escala pueden ocurrir dentro de la empresa, o bien, la reducción de los costos de los insumos debido a los intercambios económicos externos a la empresa pueden generar estas economías de escala. En ambos casos, la expansión del mercado consecuencia del ingreso de un país a la unión genera estas economías; realizarlas puede también implicar la especialización en ciertas categorías de bienes y por tanto favorecer el desarrollo del comercio industrial. A su vez, es posible que la integración estimule mayores inversiones en los países miembros provenientes tanto de fuentes internas como de fuentes externas debido a los cambios estructurales así como a los aumentos esperados en los ingresos y a la demanda que a menudo acompañan la integración económica.

Finalmente, es posible que la integración económica en el nivel del mercado común genere beneficios dinámicos por el aumento de la movilidad de los factores: si aumenta la capacidad del capital y del trabajo para moverse de sectores de excedente a sectores de escasez, aumentará la eficiencia económica y, por lo tanto, los ingresos factoriales en la zona de integración.³¹²

3. Horizonte de la mundialización

Se había señalado anteriormente que del proceso de globalización se pasaba al proceso de regionalización como una manera más acabada de establecer acuerdos económicos formales, cuya manifestación hoy día se plantea a partir de bloques comerciales entre países de un mismo origen geográfico. Esta situación lo demuestra la formación de tres importantes entornos económicos: el de la Unión Europea, el de América del Norte (al que pertenece México), y el del Sudeste Asiático.

Ahora bien, la intensificación en los procesos productivos, comerciales y financieros entre los bloques económicos nos está enfrentando a lo que se conoce como la "mundialización", donde las empresas multinacionales se consolidan como los protagonistas relevantes de dichos procesos.³¹³ En efecto, esas empresas controlan una

³¹² *Ibid.*, p. 474.

³¹³ Martínez, Javier, *Ibid.*, p. 365.

proporción muy elevada del procesamiento y comercialización de los productos básicos exportados desde los países en desarrollo, obteniendo con esto márgenes de beneficio extraordinario. Este proceso de creciente concentración multinacional está relacionado así mismo con el deterioro de la relación real de intercambio, ya que favorece la apropiación de los incrementos de la productividad por dichas empresas en los países periféricos. Al mismo tiempo, en los países desarrollados estos aumentos de productividad significan mayores ingresos y nunca reducción de los precios de manufacturas, con lo que se contribuye de nuevo al deterioro citado.

La mundialización es el proceso de creación de un mercado mundial único que funciona universalizando la ley del valor, es decir, que la acumulación de capital, las relaciones estructurales básicas, la articulación entre la fabricación de medios de producción, la producción de medios de consumo, el desarrollo cíclico, etc., tiene efecto en distintos lugares. Todo esto implica que los recursos de que dispone ahora un país, dependen del uso sistemático de los recursos totales del mundo.³¹⁴

En realidad, esta nueva fase lo que permite es consolidar el actual sistema capitalista mundial constituido por un *Centro*, en el que se presenta la llamada acumulación autocentrada (formación y profundización del mercado interno a partir de la articulación sectorial) y el desarrollo, y una *Periferia*, caracterizada por la acumulación extravertida y el subdesarrollo,³¹⁵ ambos relacionados a partir, como lo mencionamos al inicio, del comercio internacional.

Dado que nuestro país pertenece a las llamadas economías emergentes o periféricas, veremos, por último, la situación a la que se enfrentan estos países dentro de dicho proceso.

4. Integración y subdesarrollo

Los países menos desarrollados (PMD) de la economía mundial se caracterizan por niveles relativamente bajos de ingreso per cápita, una concentración relativamente alta de exportaciones de productos primarios, inestabilidad de exportaciones y grandes volúmenes de deuda externa. También pueden estar sujetos a fuerzas que actúan a largo plazo y que influyen en el deterioro de sus términos de intercambio de productos básicos. Debido a eso, muchos economistas consideran que el problema comercial de la inestabilidad de exportaciones y sus posibles implicaciones adversas para los PMD es consecuencia de la orientación de su paquete de exportaciones hacia productos

³¹⁴ *Ibid.*, P.P. 90 y 91.

³¹⁵ *Ibid.*, P.P. 95 y 280.

primarios, tratando de atenuar el problema dando atención a los convenios internacionales de productos básicos. Sin embargo, dichos convenios pueden disminuir las utilidades de las exportaciones de los PMD y su bienestar en algunas circunstancias. El presunto deterioro a largo plazo de los términos del intercambio tiene varias causas potenciales, las cuales se pueden resolver con el aumento de la diversificación de las exportaciones de los PMD.

Sumado a lo anterior, el problema ocasionado por el peso de la deuda externa y las tentativas de destravarse de ella en los ochenta, indujeron una década sin crecimiento en muchos países, todavía hoy se estudian y aplican diversos planes para aliviar la carga de la deuda.

Finalmente, los PMD tienen dos opciones básicas frente a sí: tratar de participar activamente en la economía mundial mediante políticas abiertas u orientarse en la economía interna mediante políticas de sustitución de importaciones. Hay evidencias recientes que indican que la estrategia abierta o la integración económica mejora el desempeño económico en comparación con la estrategia cerrada, aún y cuando la apertura presenta también sus problemas, como por ejemplo, la posibilidad de que ocurran intercambios desiguales por relacionarse economías estructuralmente diferentes en términos de capitalización, nivel de progreso, condiciones industriales, etc.³¹⁶

La integración económica dirigida hacia el proceso de mundialización compete de manera fundamental a los países que encabezan los bloques económicos, y si se ha pensado en integrar a economías que se encuentran todavía en una fase de desarrollo, es precisamente porque éstos constituyen un “apoyo” necesario para abundar en recursos que los países desarrollados o no tienen, o les representan costes muy elevados si los produjeran ellos mismos.

Paralelamente, las economías pobres se encuentran en una situación donde parece que el único camino que se les presenta, ya no para alcanzar el desarrollo sino para sobrevivir, es el de acompañar a las grandes economías en estos procesos integradores como una forma de atemperar, de una manera menos peligrosa, las recurrentes crisis económicas en las que se han enfrascado desde hace dos décadas a la fecha.

De este modo tenemos que los resultados económicos entre países están unidos a corto plazo mediante la influencia de los flujos comerciales y de los tipos de interés en la producción, y a largo plazo a través de los patrones nacionales de ahorro e inversión.³¹⁷

³¹⁶ Appleyard, *Ibid.* P.P. 799-831.

³¹⁷ *Ibid.* P.P. 742 y 743

Sin embargo, a veces las actividades no coordinadas de los países provocan ineficiencias: resultados macroeconómicos con elevado desempleo, guerras comerciales, o incluso, pérdida de credibilidad de los gobiernos en los mercados financieros. Así, o entendemos que la cooperación internacional tiene como objeto vencer los fallos que impiden la plena utilización de los recursos y la circulación libre y eficiente del capital entre los países, o los mexicanos estaremos fuera de la competencia que exige una dinámica mundial de desarrollo.

Quedan cuatro enseñanzas de lo resultante hasta ahora por el proceso globalizador:

1. La conformación de grupos de países en torno al "libre comercio" ha propiciado el cierre de fronteras comerciales en ámbitos más amplios que los acostumbrados.
2. La especialización tecnológica e industrial de los países avanzados y la exclusión de los emergentes de ella, ha configurado una nueva división internacional del trabajo, que los sentencia a un círculo vicioso de la pobreza.
3. Los acuerdos logrados en otros lugares del mundo prevén la libre circulación financiera, de mercancías, de tecnologías, de información y de personas, así como el pago de compensaciones para mitigar las desigualdades. México se integró al TLC sin libre circulación de personas, tecnologías, ni el pago de compensaciones.
4. La aldea global se manifiesta mayormente en las redes de comunicación e información, que en muchos casos sólo traen degradación y frustración a las sociedades periféricas.

Si bien la integración económica aparece como una empresa difícil, el aislamiento no lo es menos. Por el contrario, éste acarrearía costos y perjuicios mayores dada la evolución que ahora presentan los sistemas de relaciones económicas internacionales. La interdependencia es inevitable. Nada puede aislar a un país de las fuerzas económicas globales.

Epílogo

En México, el municipio es la figura típica de descentralización política y administrativa formada por elementos prehispánicos, romanos y españoles que determinan un papel esencial en el desarrollo de la sociedad, ya que es el ámbito de gobierno sentido más cercano a la comunidad. Existen actualmente 2451 municipios en el país, para brindar servicios básicos a casi 100 millones de habitantes.

No obstante, las pequeñas comunidades, (más de doscientas mil en todo el territorio nacional), siguen siendo los centros geográficos y sociales más perjudicados por los desequilibrios económicos y sociales de origen ancestral y moderno. Su condición de marginación y miseria, constituye el principal lastre para el desarrollo integral del país.

El caso de Huamantla, Tlaxcala, en tanto municipio perteneciente a una entidad de desarrollo limitado, corresponde fiel reflejo de la problemática nacional, en lo referente a las restringidas oportunidades económicas, políticas y sociales, que se pulverizan en un contexto desigual y compartido entre sus habitantes.

La tradición y el empuje por conseguir un mejor estadio de vida, de la población de Huamantla en especial, y de todo Tlaxcala, en general, han permitido generar las condiciones necesarias para la participación e involucramiento general de la comunidad en los asuntos públicos, de manera tal que las expectativas ciudadanas han tenido que ser investidas del reconocimiento oficial y normativo correspondiente.

En esta época la propuesta de la "aldea global", percibido únicamente en los ámbitos de la comunicación y financiero, con especial énfasis en los grandes capitales, los cuales se especializan en inversiones volátiles de corto plazo, que son los que al final provocan resultados contraproducentes a las economías nacionales; por otro lado hay inequidades en la distribución del ingreso, el acceso a los activos productivos y en la obtención de una educación de calidad.

A consecuencia de la creciente interdependencia de las economías nacionales, los países intentan compatibilizar las políticas económicas, tratando de aumentar la producción nacional o de reducir sus tasas de inflación, cooperando también en las cuestiones de política fiscal y monetaria. No obstante se plantean retos contrarios, pues a

pesar de las ganancias derivadas del intenso intercambio comercial, las relaciones económicas internacionales tienen más tensiones que armonía.³¹⁸

Hay a menudo conflictos entre los países poderosos³¹⁹ y los pobres a causa de la injusta distribución de los beneficios. Los países pobres³²⁰ aducen que el sistema económico les perjudica, debe adoptarse una política correctiva y se les debe compensar por sus esfuerzos. Sostienen que productores de básicos y deudores, son vulnerables a la política macroeconómica que determina los tipos de interés y los precios mundiales, debido al proteccionismo y a la falta de recursos económicos.

La posibilidad de disfrutar las ventajas del proceso de mundialización implica un contexto de igualdad de condiciones y oportunidades (justicia), o en su caso, mediante ejercicios compensatorios regionales o comunitarios (equidad) para atemperar las asimetrías de forma gradual.

En la coyuntura de fin de siglo conviven el modelo emergente y el viejo orden, lo cual implica un alto costo social y económico. La falta de instrumentación de políticas de bienestar, así como de alternativas para el desarrollo de las regiones rezagadas del país, conduce a un desplazamiento inevitable del progreso a una gran parte de la población.

El reto es lograr la inserción de las comunidades en el circuito mundial, incorporándolos a la revolución técnico-científica mediante un balance humanista; no se trata de oponer o resistir a los procesos integracionistas, sino de aprovechar su inercia positivamente.

Ante las manifestaciones de crisis originadas por los cambios en el papel del Estado, sobre todo en su ámbito gubernamental, debido a la supremacía de las corrientes ideológicas imperantes en este fin de siglo, es necesario redefinir el papel del gobierno en la gestión del desarrollo, la estabilidad política y la convivencia social. La nueva realidad requiere ideas nuevas y estructuras distintas, que deriven en calidad y labor de gestión.

La creciente capacidad de organización de las asociaciones intermedias de la sociedad; la presión de los grupos económicos y la insuficiencia de recursos, y en consecuencia de proyectos alternativos, determinan la necesidad de formular reformas de gobierno en todos sus ámbitos para lograr el avance de los objetivos de forma compatible con las posibilidades sociales y económicas.

³¹⁸ Rudiger Dornbusch, *Economía*, p 915

³¹⁹ Por ejemplo el G-7 que agrupa a los siete países más ricos, como Estados Unidos, Canadá, Francia, Etc. Que se organizan para defender sus canchallas

³²⁰ Como los países de América Latina que se quejan de los bajos precios de las materias primas

En este sentido las reformas efectuadas a la estructura de gobierno en Tlaxcala, se desarrollaron a partir de una situación de crisis percibida por la sociedad. El propósito es involucrar a la sociedad en el proceso de toma de decisiones, lograr mayor credibilidad en el gobierno, y alcanzar un equilibrio entre los ingresos públicos y la mejor distribución del gasto.

“Tlaxcala ya ha establecido y consolidado, de manera institucional, el poder local comunitario. Ahora falta construir sobre esa base política una economía micro, que obedezca a la lógica generada por ese poder local. Si ni los productos del trabajo ni la fuerza de trabajo pueden entrar ya en el mercado mundial, entonces la comunidad debe organizarse para que puedan realizarse en una economía local y no se queden paralizados porque fueron excluidos de la economía mundial, crear sistemas alternativos. la creciente participación social organizada es el camino para llegar al cuarto orden de estado y de gobierno en todas las entidades federativas”³²¹

La experiencia de Tlaxcala es el resultado de un proyecto gradual que lleva más de quince años de consensos para trazar convergencias entre la realidad local, el modelo económico actuante y la mundialización. Para tal efecto sociedad y gobierno emprendieron un movimiento de gestión social orientado a “multiplicar las unidades de gobierno como efecto de la creciente demanda de las unidades concretas, de adquirir autonomía política para poder desplegar con libertad sus fuerzas productivas sobre la base de la participación de todos y cada uno de los miembros de la comunidad”³²²

Es necesario destacar el papel que juega la participación ciudadana en las actividades de gobierno, en sus distintas vertientes: 1.- de ocupación de personas con inquietudes y liderazgo en tareas relevantes para la comunidad; 2.- trabajo voluntario, sin costo para el gobierno; 3.- seguimiento más cercano de la problemática que vive la localidad.

Se sostiene que la mejor manera de hacer realidad los ideales de justicia y equidad se sustentan en la posibilidad de invertir los recursos públicos, privados y comunitarios, en un modelo de educación de alta calidad.

Una condición esencial para aspirar a la justicia y equidad de oportunidades en México, se basa en el reconocimiento a la capacidad de gobierno y liderazgo así como en la participación de las pequeñas comunidades y los barrios de las ciudades, de manera que

³²² Oímado Raul,
El Poder Comunitario en Tlaxcala Las Presidencias Municipales Auxiliares P 21

puedan participar, con sus recursos e ideas, en la planeación del futuro deseado. Es menester destacar la experiencia resultante del Municipio de Huamantla, en Tlaxcala.

De esta manera en la realidad del municipio de Huamantla mediante cifras se muestra la evolución lograda gracias a las reformas ejercidas y la disposición política de los gobernantes y gobernados de adoptar la participación.

Por tanto es condición primordial del proceso la descentralización de la autoridad y de los recursos hacia ámbitos específicos y etiquetados, como son las pequeñas comunidades, ya que permiten, en la mayoría de las ocasiones, una aplicación consensada y vigilada de los recursos.

Sin embargo uno de los mayores obstáculos para aplicar las políticas de bienestar en las pequeñas y medianas poblaciones, se relaciona con la falta de proyectos y consenso en la población; las lagunas o vacíos de información para la toma de decisiones; y una administración descuidada de los recursos. Es necesario reconvertir tal situación, a fin de que los proyectos tengan el soporte moral, la certeza técnica, el apoyo político y el entusiasmo social.

Es indispensable además, articular las decisiones nacionales con las posibilidades y potencialidades de los municipios y localidades, para detonar de manera integral el crecimiento económico balanceado con desarrollo humano.

Se debe enfatizar sobre las posibilidades de desarrollo en núcleos pequeños de población, las cuales pasan por acciones de índole participativo, sobre las de carácter individual y paternalista.

Por eso los conflictos de interés políticos, económicos y sociales, deben matizarse en el momento que se encuentran más comprometidos con la instrumentación de políticas que afectan su papel como actores sociales.

Es menester impulsar un manejo intensivo, moderno y racional de la información, a todos niveles por el marco teórico-histórico del municipio en general, y de Tlaxcala en lo particular. Se testimonia la necesidad de profundizar en la problemática municipal a partir de la corresponsabilidad al más cercano nivel entre autoridades y gobierno y permite modificar patrones de conducta tradicionalmente funcionales pero ineficientes, en estrategias político-administrativas eficientes y eficaces.

Huamantla y Tlaxcala tienen un futuro deseado y establecido, los frutos de las reformas ya se percibe en la actualidad, pero su mayor efecto se verá en el mediano plazo, cuando las comunidades medianas y pequeñas alcancen los niveles de bienestar y progreso similar a la de las grandes ciudades. Tal situación permitirá a todos los pobladores del

Bibliografía

- ALAMÁN Lucas. Historia de México desde los primeros movimientos que prepararon su Independencia en 1808 hasta la época presente. 5 tomos. FCE. México, 1985.
- ÁLVAREZ LIMA José Antonio. Primer Informe de Gobierno, 1993. Tlaxcala.
- --- Anexo estadístico del 1er. informe, 1993. 3 tomos. Tlaxcala.
- --- Segundo Informe de Gobierno, 1994. Tlaxcala.
- --- Anexo estadístico del 2do. Informe, 1994. 3 tomos. Tlaxcala.
- --- Tercer Informe de Gobierno, 1995. Tlaxcala.
- --- Anexo estadístico del 3er. informe, 1995. 3 tomos. Tlaxcala.
- --- Cuarto Informe de Gobierno, 1996. Tlaxcala.
- --- Anexo estadístico del 4to. Informe, 1996. 3 tomos. Tlaxcala.
- APPELYARD Y FIELD. Economía Internacional. Irwin. España, 1995.
- AYUNTAMIENTO DE HUAMANTLA Segundo Informe de Gestión Administrativa, 1996.
- Compilación de Informes de los Presidentes Municipales Auxiliares. Heroica Huamantla. Período 1996.
- BANCO MUNDIAL. Informe sobre el desarrollo mundial. Washington, 1994.
- BRADING David A.. Orbe indiano. Fondo de Cultura Económica. México, 1991.
- BRETÓN ESCAMILLA Eduardo. Primer Informe de Gestión Administrativa. Huamantla, 1995. Ayuntamiento de Huamantla.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa. México, 1996.
- DORNBUSCH Rudiger, S. Fischer y R. Schmalensee. Economía. MacGraw Hill. México, 1996.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE TLAXCALA Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999.

Plan Estatal de Desarrollo 1987-1993. Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, 18 de agosto de 1987. Decreto No. 51.

Plan Tlaxcala 1984-1987.

- GUERRA François-Xavier. México: del Antiguo Régimen a la Revolución. 2 tomos. Fondo de Cultura Económica. México, 1991.
- HERNÁNDEZ GÓMEZ Tulio. Tlaxcala, un Estado en marcha. 1981-1987. Seis informes de Gobierno. Tlaxcala, 1987.
- -- Cuadro estadístico histórico, 1981-1986. Tlaxcala.
- IANNI Octavio. Teorías de la globalización. Siglo XXI. México, 1996.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA "Descentralización". Revista de Administración Pública. 63/64. Julio-Diciembre, 1985..
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. Estado de Tlaxcala. Cuaderno Estadístico Municipal, 1995. México, 1996.
- Anuario Estadístico del Estado de Tlaxcala. México, 1996.
- Censos Económicos, 1994. Resultados Oportunos. Tabulados básicos. México, 1994.
- Censos Económicos 1994. Resultados Oportunos. Imágenes económicas. México, 1994.
- Encuesta de ingreso y gasto de los hogares del Estado de Tlaxcala, 1992. México, 1994.
- Estadísticas Históricas de México. 2 Tomos. México, 1994.
- México en el mundo, 1989. México, 1990.
- México Hoy. México, 1994.
- XIV Censo Industrial, XI Censo Comercial y XI Censo de Servicios. Censos Económicos, 1994. Tlaxcala. México, 1995.
- Tlaxcala. Resultados definitivos. Datos por localidad. México, 1991.
- Tlaxcala. Panorama agropecuario. VII Censo Agropecuario, 1991. México, 1994.

- Tlaxcala. Atlas Agropecuario. VII Censo Agropecuario, 1991. México, 1996.
- Tlaxcala. Resultados Definitivos. VII Censo Ejidal. México, 1993.
- Tlaxcala. Resultados Definitivos. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. 2 Tomos. México, 1991.
- Tlaxcala. Datos por Ejido y Comunidad Agraria. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. VII Censo Agropecuario, 1991. México, 1995.
- Tlaxcala. Censo de Población y Vivienda, 1995. Resultados definitivos. Tabulados básicos. IMéxico, 1996.
- Tlaxcala. Panorama Sociodemográfico. Encuesta nacional de la dinámica demográfica. México, 1996.
- KLIKSBURG, Bernardo. "Seis Tesis no Convencionales sobre Participación". En Revista Prospectiva. Agosto de 1999.
- LEMOINE Ernesto, et al. El Territorio Mexicano. IMSS. México, 1982.
- MARTÍNEZ PEINADO, Javier y José María Vidal Villa, coords. Economía Mundial. MacGraw Hill. Madrid, 1996.
- MARTÍNEZ SILVA, Álvaro. Participación de la comunidad en los planes de desarrollo municipal. Centro Nacional de Estudios Municipales. México, 1988.
- MARTÍNEZ SILVA, Mario y SALCEDO AQUINO, Roberto, Diccionario Electoral, Instituto Nacional de Estudios Políticos, A.C. 1999
- MORA José María Luis. México y sus Revoluciones. 3 tomos. Fondo de Cultura Económica. México, 1986.
- MORENO ESPINOSA Roberto. La administración estatal y municipal en el Estado de México en los procesos de globalización, apertura e intercambio. Instituto de Administración Pública del Estado de México. México, 1996.
- PAREDES RANGEL Beatriz. Primer Informe de Gobierno, 1987. Tlaxcala.
- --- Anexo estadístico del 1er. informe, 1987. Tlaxcala.
- --- Segundo Informe de Gobierno, 1988. Tlaxcala.
- --- Anexo estadístico del 2do. Informe, 1988. Tlaxcala.

- -- Tercer Informe de Gobierno, 1989. Tlaxcala
- -- Anexo estadístico del 3er. informe, 1989. Tlaxcala
- -- Cuarto Informe de Gobierno, 1990. Tlaxcala.
- -- Anexo estadístico del 4to. Informe, 1990. Tlaxcala.
- -- Quinto Informe de Gobierno, 1991. Tlaxcala.
- -- Anexo estadístico del 5to. Informe, 1991. Tlaxcala
- O'GORMAN Edmundo. Historia de las divisiones territoriales de México. Porrúa. México, 1973.
- OLMEDO CARRANZA Raúl, El Desafío Municipal. Centro Nacional de Estudios Municipales. México, 1985.
- El Poder Comunitario en Tlaxcala, Las Presidencias Municipales Auxiliares, Ed. Comuna. 1999. México.
- OSORIO AVILÉS Tomás, Nociones de Derecho Municipal y el Municipio en el Estado de Morelos. México Nuevo. México, 1995.
- PEREZ CORREA, Fernando, Nuevas Bases Constitucionales del federalismo Mexicano. Estudios Municipales. Centro Nacional de Estudios Municipales. Núm 12, México, 1986.
- PERIÓDICO OFICIAL del Gobierno del Estado de Tlaxcala, 18 de agosto de 1987.
- -- 24 de junio de 1995.
- -- 4 de agosto de 1995.
- -- 9 de agosto de 1995.
- -- 11 de agosto de 1995.
- -- 15 de agosto de 1995.
- -- 18 de agosto de 1995.
- -- 25 de agosto de 1995.

- --- 20 de septiembre de 1995.
- --- 27 de septiembre de 1995.
- --- 2 de octubre de 1995.
- --- 9 de octubre de 1995.
- --- 5 de julio de 1996.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Anexo Estadístico del VI Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, 1994.
- QUINTANA ROLDÁN Carlos. Derecho municipal. Porrúa. México, 1995.
- QUIROZ DE LA VEGA Samuel. Informe de Gobierno, 1992. Tlaxcala.
- --- Anexo estadístico del informe de gobierno, 1992. 2 volúmenes. Tlaxcala.
- RENDÓN GARCINI Ricardo. Breve historia de Tlaxcala. FCE. México, 1996.
- REQUEIJO Jaime. Economía Mundial. MacGraw Hill. Madrid, 1995.
- SÁNCHEZ PIEDRAS Emilio. Discursos. 1959-1981. Gobierno del Estado de Tlaxcala, 1989.
- --- Primer Informe de Gobierno, 1976. Tlaxcala.
- --- Segundo Informe de Gobierno, 1977. Tlaxcala.
- --- Tercer Informe de Gobierno, 1978. Tlaxcala.
- --- Cuarto Informe de Gobierno, 1979. Tlaxcala.
- --- Quinto Informe de Gobierno, 1980 (14-1-80). Tlaxcala.
- --- Sexto Informe de Gobierno, 1980 (13-12-80). Tlaxcala.
- SAMUELSON Y W. NORDHAUS Paul. Economía. MacGraw Hill. Madrid, 1996.
- SILVESTRE MÉNDEZ José. Problemas económicos de México. MacGraw Hill. México, 1996.

- --- 20 de septiembre de 1995.
- --- 27 de septiembre de 1995.
- --- 2 de octubre de 1995.
- --- 9 de octubre de 1995.
- --- 5 de julio de 1996.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Anexo Estadístico del VI Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, 1994.
- QUINTANA ROLDÁN Carlos. Derecho municipal. Porrúa. México, 1995.
- QUIROZ DE LA VEGA Samuel. Informe de Gobierno, 1992. Tlaxcala.
- --- Anexo estadístico del informe de gobierno, 1992. 2 volúmenes. Tlaxcala.
- RENDÓN GARCINI Ricardo. Breve historia de Tlaxcala. FCE. México, 1996.
- REQUEIJO Jaime. Economía Mundial. MacGraw Hill. Madrid, 1995.
- SÁNCHEZ PIEDRAS Emilio. Discursos, 1959-1981. Gobierno del Estado de Tlaxcala, 1989.
- --- Primer Informe de Gobierno, 1976. Tlaxcala.
- --- Segundo Informe de Gobierno, 1977. Tlaxcala.
- --- Tercer Informe de Gobierno, 1978. Tlaxcala.
- --- Cuarto Informe de Gobierno, 1979. Tlaxcala.
- --- Quinto Informe de Gobierno, 1980 (14-1-80). Tlaxcala.
- --- Sexto Informe de Gobierno, 1980 (13-12-80). Tlaxcala.
- SAMUELSON Y W. NORDHAUS Paul. Economía. MacGraw Hill. Madrid, 1996.
- SILVESTRE MÉNDEZ José. Problemas económicos de México. MacGraw Hill. México, 1996.