

# TLAXCALA: LAS ELECCIONES MUNICIPALES EXTRAORDINARIAS Y EL FUTURO INMEDIATO DEL NEOMUNICIPALISMO

---

MIGUEL GONZÁLEZ MADRID

Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa

Con la realización de elecciones municipales extraordinarias, el 14 de abril de 1996, en los 16 nuevos municipios del estado de Tlaxcala, culminó el periodo ascendente del movimiento municipalista que se desató a lo largo de 1995. La creación de más municipios en la entidad territorialmente más pequeña del país no estaba originalmente en la agenda del gobierno local, pero éste consideró a mediados de 1995 que era necesario conducir institucionalmente esa aspiración comunitaria y vincularla al proyecto de nuevo federalismo, de descentralización administrativa y de democratización de la vida política local (Álvarez Lima, 1995: 4; González Madrid, 1995).

Tlaxcala suma 16 nuevos municipios a los 44 anteriormente existentes. En promedio, cada municipio, ocupa 67.1 km<sup>2</sup> del territorio de la entidad, el más bajo en todo el país, incluyendo el estado de Oaxaca, que cuenta con el mayor número de municipios (570), pero con un promedio de 167.3 km<sup>2</sup> por municipio.

La decisión de crear 16 nuevos municipios en una entidad por demás pequeña es un hecho insólito que ha comenzado a llamar la atención de diversos investigadores municipalistas. Los 60 municipios que ahora integran el estado de Tlaxcala representan 2.47% del total (2,418) de municipios existentes en el país. ¿Cómo se las tiene que arreglar el gobierno local con una cantidad mayor de municipios? ¿Cuáles son las ventajas de crear más municipios? ¿En qué es compatible la creación de más municipios con la democracia comunitaria? ¿Es posible fortalecer la descentralización administrativa con la creación de más municipios? Éstas son cuestiones que merecen diversas y amplias respuestas, pero sin duda en la base de éstas se hallarán las mismas motivaciones que han llevado, desde 1824, a defender

la fórmula federalista de integración nacional, así como la aspiración autonómica de las comunidades.

Algunas respuestas pueden ya esbozarse mediante el análisis de la experiencia de la primera elección de los nuevos ayuntamientos, así como de la atención política y económica a los requerimientos de los municipios respectivos por parte del gobierno local. En el plano económico hay un hecho que no debemos perder de vista, y en cuya importancia insisten algunos (*cfr.* Del Val, 1995): se trata de la falta de una verdadera autosuficiencia económica, padecida por la mayor parte de los municipios en el país, que limita notablemente tanto el ejercicio autonómico del poder municipal como el despliegue de la voluntad democrática ciudadana, porque ¿de qué sirve el reconocimiento formal de la autonomía municipal y la libertad de elección y de control relativo de la autoridad municipal, si no se cuenta con los recursos económicos suficientes para atender las múltiples necesidades colectivas?

Es cierto que una cantidad creciente de recursos económicos a los municipios y la proliferación de éstos no garantizan la autonomía y la democracia municipal, y tampoco el ejercicio autónomo de la autoridad municipal asegura necesariamente el desarrollo de la democracia municipal. Pero así como hace falta encontrar el justo equilibrio de la coexistencia entre la federación, los estados y los municipios (Díaz Cayeros, 1996), también hace falta encontrar un punto de equilibrio entre el suministro de fondos de la federación a los municipios, la recepción y el ejercicio comunitario de dichos fondos, la libertad para determinar las obras comunitarias prioritarias y para que los ciudadanos ejerzan un verdadero control en la aplicación de sus fondos, y la decisión comunitaria de evaluar constantemente las acciones de la autoridad y aun de

recomendar el reemplazo de funcionarios municipales que incumplan la normatividad o se conduzcan con discrecionalidad.

Aunque es deseable la hipótesis del gobernador de Tlaxcal, José Antonio Álvarez Lima, de que “la Constitución de la República recogerá la idea profundamente democrática de otorgar a todas las comunidades del país la facultad de autogobernarse política y económicamente” (Álvarez Lima, 1995), todavía falta proponer los mejores mecanismos para encontrar tal punto de equilibrio. Las reglas para un desarrollo sustentable, menos azaroso y que propicie un entendimiento racional y consistente entre los diversos actores municipales (y no sólo entre los integrantes del ayuntamiento) están todavía por diseñarse. El municipio del siglo XXI aún está por nacer.

### La transición a la nueva geografía política

Hemos dado referencia en otra parte (González Madrid, 1995) de las distintas vías y los motivos de la creación de más municipios en Tlaxcala. Sin embargo, es conveniente mencionar tanto la importancia de la transición como sus características, pues ello nos permitirá comprender el peso de la tradición comunitaria en el escenario municipal de esta entidad.

La reforma del 9 de agosto de 1995 al artículo 21 constitucional, relativo a los requisitos para crear nuevos municipios, aumentó el número de éstos de 3 a 22, pero también eliminó uno de los viejos requisitos que hacía imposible la creación de al menos un nuevo municipio en alguna de las comunidades que lo solicitaban: el de contar con una población superior a 30 mil habitantes. Actualmente, de entre los 60 municipios sólo 8 superan esa cantidad (INEGI, 1996: 268-269).

Entre los nuevos requisitos consideramos de crucial importancia los siguientes, por su vinculación con la conformación en germen de una voluntad colectiva municipalista y de las bases de una administración municipal autónoma:

- a) La libre determinación de cuando menos las dos terceras partes de los ciudadanos de la “unidad demográfica” de aprobar la solicitud de creación de un nuevo municipio, con la certificación de un notario público y de acuerdo con datos del Registro de Electores (fracciones XI, XX y XXI).

- b) La constatación de esa libre determinación ciudadana durante dos procesos electorales *municipales* continuos (fracción XXII).
- c) La previsión de la existencia de un padrón de contribuyentes de obligaciones fiscales municipales (fracción VII), la elaboración de un programa previo “que defina la captación y el manejo de la Hacienda Pública Municipal” (fracción VIII) y la comprobación de que al menos las dos terceras partes de los contribuyentes han cumplido “constante y permanentemente” con sus obligaciones “fiscales, municipales, estatales y federales” (fracción IX). Todo esto, además, configura uno de los indicadores de “autosuficiencia económica”, que también es exigido como requisito (fracción XV).
- d) La formulación y presentación de proyectos de (fracciones XII, XIII, XIV y XVII):

- d.1. *Plan de Desarrollo Municipal.*
- d.2. *Programa de Desarrollo Urbano.*
- d.3. *Programa de Regularización de la Tenencia de la Tierra.*
- d.4. *Programa de Ecología.*
- d.5. *Programa de Presupuesto de Ingresos y Egresos.*
- d.6. *Bando de Policía y Buen Gobierno.*
- d.7. *Programa de Obra Pública.*
- d.8. *Políticas de Ordenamiento y Crecimiento Demográfico.*

De los 16 nuevos municipios sólo dos se integraron con más de una comunidad: *Quilehtla* (con las comunidades de Quilehtla y Ayometitla) y *Emiliano Zapata* (con las comunidades de Emiliano Zapata y Gustavo Díaz Ordaz). Los 14 casos restantes ponen en evidencia un profundo interés por descentralizar el ejercicio del poder político municipal, haciendo de cada comunidad (más o menos del tamaño de las de aquí tratadas) una nueva sede de gobierno municipal. Esta hipótesis está prevista en el *Tercer Informe de Gobierno* de José Antonio Álvarez Lima, que a la letra dice:

Las inquietudes continuarán. Otras comunidades querrán seguramente autogobernarse también. El congreso local tiene ahora en sus manos un extraordinario instrumento para canalizar y resolver esas inquietudes. Estoy seguro que obrará con responsabilidad y seriedad.

En realidad, ha sido más fácil la manifestación de la libre determinación de los ciudadanos de una misma

comunidad que de dos o más comunidades, para lograr cumplir con el requisito de la fracción XI del artículo 21 de la Constitución local. Así pues, esta circunstancia permite la compatibilidad entre comunitarismo y municipalismo, al menos en la dimensión de la unidad de la integración demográfica y territorial.

Esa hipótesis fue confirmada por la presentación en la Oficialía Mayor del Congreso local, hasta el 22 de agosto de 1996, de 16 nuevas solicitudes de creación de municipios por sendo número de comunidades. Las solicitudes no se desecharon oficialmente ni se acompañaron de toda la documentación señalada en el artículo 21. Sin embargo, parecía probable que fueran atendidas a finales de 1997 o a principios de 1998, para incorporar a esas comunidades al proceso electoral municipal ordinario de noviembre de 1998. A continuación se mencionan las razones de esta presunción:

1. La creación de nuevos municipios no fue un acto de buena fe, sino una decisión políticamente racional y, por lo tanto, estratégica. Fue coherente con una ola municipalista comunitarista de largo alcance originada en las propias comunidades, pero conducida institucionalmente para apuntalar el esquema federalista y las políticas descentralizadoras en la entidad. Sin embargo, eso no fue todo: el gobierno de extracción priísta pudo ver en ello una buena oportunidad para conservar una clientela electoral que permitiera al partido oficial mantenerse a flote, como resultado de un intercambio político. Debemos traer a colación, por cierto, que un nuevo programa nacional del partido oficial de Acción y Gestión Social pretendía anticiparse a las demandas sociales, de modo que en lugar de respuestas a problemas creados ofrecería soluciones a posibles problemas.
2. La elección de autoridades en futuros municipios sería más racional en un proceso ordinario que en uno extraordinario, y el periodo de gobierno sería el mismo que para todos los municipios de la entidad.

La constitucionalización de nuevas reglas y condiciones para la creación de municipios fue sin duda el inicio de un tratamiento institucional a un problema que se había extendido en muchas comunidades.

La segunda etapa consistió en reemplazar la figura de agente municipal por la de presidente municipal auxiliar, que de hecho había sido adoptada por algunas

comunidades del sur de Tlaxcala para destacar su intención de constituirse en nuevos municipios y la situación separatista que años antes habían vivido. El de agente municipal fue un cargo de elección y representación comunitaria, integrado al ayuntamiento con el carácter de regidor de pueblo. El cargo de presidente municipal auxiliar conserva las mismas características, pero sus funciones han variado con la aplicación de una política de descentralización de recursos destinados a la obra pública de cada comunidad, colonia, barrio, sección o ranchería.

En 1988 se eligió a 361 agentes municipales, siendo Huamantla y Tlaxco los municipios con mayor número de casos, 34 y 32 respectivamente, pues están integrados con un mayor número de comunidades. El Primer Informe de Gobierno local de 1993 reportó la existencia de 397 agencias municipales. Para noviembre de 1994, según datos del Instituto Electoral de Tlaxcala, se habían renovado 365 agencias municipales; pero el Tercer Informe de Gobierno local de 1995 reportó 371. Esta variación numérica puede explicarse porque probablemente se consideraron indistintamente los cargos de agente municipal y de subagente municipal, este último para los casos de comunidades con menos de 1,000 habitantes, las cuales son muy abundantes.

Lo importante de esta segunda etapa es que el gobierno local promovió una revaloración tanto de las comunidades como de sus representantes electos popularmente de acuerdo con las reglas establecidas en la ley electoral local y en la Ley Orgánica Municipal, o bien según los usos y costumbres comunitarios. Puede observarse en ello un cierto interés por descentralizar los recursos y las decisiones municipales, reconsiderando el papel de las comunidades. Una política de descentralización de este tipo se aproxima, por ejemplo, al esquema de dispersión de los centros de decisión que se aplica en las comunas francesas (Quintana Roldán, 1995, 547-603; Delcamp, 1993; Vanneph y Revel-Mouroz, 1986). Tantos municipios como comunidades de tamaño regular existen, pues, puede ser una salida viable y exitosa al problema de centralización de recursos y decisiones en las cabeceras municipales actuales.

### **El proceso electoral (preparación, jornada y resultados)**

Agotado el punto de creación de más municipios en la agenda de gobierno en 1995, el Congreso local

procedió a decretar la realización de elecciones extraordinarias para constituir los 16 nuevos ayuntamientos. En cada nuevo municipio, en tanto, hasta las 24 horas del 31 de abril de 1996 gobernó un concejo constituyente, cuyo tamaño e integración fueron decididos de diversa manera en cada comunidad, lo cual también es un indicio de la revaloración comunitaria.

El proceso dio inicio con la integración del Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala, entre el 15 y 25 de enero de 1996. El registro de candidatos a municipios se hizo durante los primeros ocho días de marzo. Sin embargo, durante casi todo el mes de febrero los partidos políticos que se habían acreditado ante el organismo local electoral (los días 6 al 9 del mismo mes), habían ya movilizado a sus dirigentes, militantes y simpatizantes para seleccionar a sus candidatos a presidentes municipales. Por ejemplo, el PRI seleccionó a sus primeros dos candidatos el 20 de febrero, ambos por el procedimiento de candidaturas de unidad, en Emiliano Zapata y Santa Cruz Quilehtla. Sin embargo, no todos fueron candidatos de unidad en este partido. Otros más fueron seleccionados mediante consulta a las bases. Incluso, por problemas de organización y desprendimiento, en Santa Apolonia Teacalco no registró planilla, hecho por lo demás insólito.

Una vez registrados los candidatos, las campañas se iniciaron oficialmente el 15 de marzo y terminaron el 4 de abril. El PAN registró 6 planillas y ganó en dos municipios; el PRI registró 15 y ganó en 11; el PRD registró 9 y ganó en dos; el PT registró 9 y ganó en uno; el PDM registró 4 y no ganó en ninguno; el PVEM registró una planilla y tampoco ganó en ningún municipio (véanse los Cuadros 1 y 3). Durante las campañas prácticamente no hubo incidentes que enturbiaran el proceso.

Durante la jornada electoral, el 14 de abril, se registraron algunos incidentes, como un "extraño apagón" a la hora de computar resultados en el municipio de Quilehtla, pero ello no tuvo repercusiones en los resultados finales. Los resultados preliminares, al computarse el 100% de las 73 casillas instaladas, se dieron a conocer oficialmente el 18 de abril, aunque la misma noche de la jornada electoral el Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala había proporcionado ya información confiable sobre ganadores y niveles de votación.

De acuerdo con la calificación de los resultados y en relación con los 144 cargos de elección popular disputados (1 presidencia municipal, 1 sindicatura y 7 regidurías por cada municipio), el PRI obtuvo 54.86%

de los cargos con apenas 44.54% de la votación total efectiva, por lo que globalmente se encontraba sobrerrepresentado (véase el Cuadro 4). El PT también se encontraba en la misma situación, aunque de manera ligera, con 10.75% de la votación y 11.80% de los cargos. En cambio, el PRD y el PAN estaban sobrerrepresentados, el primero con 17.90% de la votación y 14.58% de los cargos, y el segundo con 18.47% de la votación y 13.89% de los cargos.

Para mediados de 1996 el PRI gobernaba en 47 municipios (39 desde el 3 de enero de 1995 y 11 desde el 1° de mayo de 1996). El PAN en cinco: San Pablo Apetatlán, Calpulapan, Coaxomulco, La Magdalena Tlatelulco y San Francisco Tetlanohcan. El PRD en cuatro: Mazatecochco, Xalostoc, Santa Catarina Ayometla y Santa Ana Nopalucan. El PT sólo en uno: Santa Apolonia Teacalco. En los restantes tres municipios había Consejos Municipales. Cada vez más el PRI ha perdido oportunidades de ejercer el gobierno municipal. La disputa electoral se ha tornado sumamente competitiva en varios municipios, y esto ha hecho que el sistema local de partidos sea más plural.

Si bien hay un interés creciente de los partidos opositores al PRI por incursionar en el mayor número posible de municipios, lo cual coincide con una caída progresiva de la votación por este partido, paradójicamente entre 1989 y 1995 se registraron los porcentajes más altos de abstención electoral: 66.14% en la elección de diputados locales de 1989, 61.63% en la elección de gobernador de 1992 y 60.88% en la elección de diputados locales de 1995. De esto se desprende que las elecciones locales (de diputados y gobernador) son las que menos interesaron a los ciudadanos en los últimos tiempos.

La elección que más interés había despertado en los ciudadanos antes de 1996 era la de presidente de la República. De hecho, la elección de 1994 registró un repunte espectacular de la participación electoral en todo el país, colocándose Tlaxcala entre los estados con un mejor porcentaje. Sin embargo, la elección extraordinaria de ayuntamientos del 14 de abril de 1996 eliminó esa tendencia y apareció como la elección con mayor interés ciudadano (Cuadro 1; además, véase González Madrid, 1994 y 1995).

La hipótesis que al respecto podemos plantear es que la creación de nuevos municipios ha propiciado un mayor interés ciudadano por la elección de sus autoridades. Sin embargo, su constatación sólo podría hacerse con los resultados de tres elecciones municipales continuas, pues hasta entonces los ciudadanos habrían

ponderado mejor: (1) el desempeño del ayuntamiento, y en particular del presidente municipal; (2) la contribución de los partidos políticos a la construcción de la democracia municipal; (3) las situaciones de conflicto eventual postelectoral o ligado al funcionamiento del ayuntamiento; y (4) sus propias motivaciones para participar con regularidad en la elección de sus preferencias políticas.

Además, queremos subrayar que la mayor o menor participación depende de varios factores, aunque evidentemente en la primera elección de ayuntamientos en la historia de los nuevos municipios probablemente haya influido más la euforia neomunicipalista, la creencia entre los ciudadanos de que la elección de sus autoridades puede ser más vigilada en un territorio más pequeño y en una unidad demográfica menos dispersa, y el interés inusual por apoyar a alguno de los candidatos de su propia comunidad, aun por encima de la preferencia por algún partido político.

La hipótesis de la "euforia neomunicipalista" ha sido bosquejada arriba, y su cabal comprobación o eliminación sólo puede hacerse a mediano plazo, dependiendo de qué tanto se tomen en serio los ciudadanos la idea de que pueden coexistir políticamente mejor y lograr un despegue del desarrollo social, en comparación con la situación municipal anterior. Incluso podemos admitir aquí la probabilidad de que el gobierno local incremente el gasto social municipal con los fondos regulares federales. Pero también a mediano plazo podremos comprobar si el presupuesto real per cápita ha crecido y si los índices de pobreza han disminuido sensiblemente.

Los cuadros 5 y 6 muestran indicadores de mayor o menor pobreza y de asignación presupuestal para cada uno de los nuevos municipios. El índice compuesto (Cuadro 6) y el nivel de intensidad de la pobreza probablemente no digan mucho sobre los requerimientos sociales básicos de cada municipio, pero entonces habría que preguntarse hacia qué aspecto de la pobreza se orienta la percepción comunitaria de su propia pobreza. Así, la concentración de la atención gubernamental en ese aspecto específico puede llegar a sensibilizar de modo compacto el ordenamiento de las preferencias políticas de los ciudadanos de cada comunidad.

La hipótesis de la creencia en una mayor vigilancia de la elección de autoridades puede sustentarse en el registro de pocos e irrelevantes incidentes durante la jornada electoral, así como en el porcentaje más alto de funcionarios y de representantes electorales (de casilla y en el Consejo Municipal Electoral) en un

número menor de comunidades que integran un municipio, en contraste con el mayor número de comunidades que integran cada uno de los viejos municipios. Matemáticamente, además, el número de rotaciones en esos cargos en un lapso determinado (p. ej., durante tres elecciones municipales continuas) resulta más alto en una unidad demográfica de menor tamaño que en una de mayor tamaño. La selección de esos funcionarios mediante el procedimiento de insaculación controlada, que en la actualidad aplican el IFE y los institutos electorales locales, facilita un tipo de rotación como el que aquí suponemos.

La hipótesis del "interés inusual" por un candidato alude al mayor número de oportunidades que tiene cada ciudadano de proponer y apoyar a un candidato de "su preferencia" en una comunidad que en varias. Esta hipótesis es similar a la anterior, y es consistente y suficientemente válida para los primeros procesos electorales municipales, pero a la larga los ciudadanos corren el riesgo de encontrarse con un relativo agotamiento de la "veta" de los candidatos, particularmente si muchos probables aspirantes a ser algún día candidatos fueron, por diversas circunstancias, "quemados" en el trayecto. Sin embargo, este riesgo puede ser contrarrestado por la posibilidad legal de la reelección de municipios después de transcurrido un periodo de gobierno.

En estas tres hipótesis se admite la existencia de una pluralidad de ofertas electorales, ante las cuales cada ciudadano puede ordenar sus preferencias. La experiencia de elecciones municipales con una pluralidad consistente de contendientes prueba que la configuración de un escenario competitivo ocurre más rápidamente y estimula la participación ciudadana en las urnas (González Madrid, 1994). En cambio, en casos en donde no hay pluralidad, o en donde la hay pero es irregular o no propicia necesariamente la competitividad de los contendientes, la participación tiende a disminuir. El caso extremo de este tipo se registró, en efecto, en el municipio de Santa Isabel Xiloxotla, en donde la planilla del PRI no encontró contendientes. Como en muchos municipios de Oaxaca, antes de 1995, en donde el abstencionismo era altísimo porque de cualquier manera el candidato único seleccionado a través de los usos y costumbres ganaba la elección oficial a falta de contendientes, en Xiloxotla también muchos ciudadanos de la lista nominal (el 68%) determinaron que sin su voto de todos modos ganaría el candidato del PRI (véase el Cuadro 1).

Ahora bien, las derivaciones de estas hipótesis no deben traducirse en generalizaciones sino en tendencias

que se proyectan en un mayor número de casos o en un tipo especial de ellos. El cuadro 1 muestra que el caso de Xiloxotla es de un tipo especial, que reúne características únicas. Aunque en el municipio de Emiliano Zapata hubo pluralidad de planillas, en realidad la del PRI dominó ampliamente sobre las del PT y el PDM, y de todos modos ello alentó la participación ciudadana, por cierto con el más alto nivel entre los 16 municipios.

### **El futuro inmediato del neomunicipalismo (conclusiones)**

Las comunidades que ahora integran nuevos municipios enfrentaron serios problemas políticos o de identidad cultural en relación con la preponderancia de las cabeceras municipales, o simplemente estaban logrando un desarrollo económico y demográfico mayor que el de esas cabeceras. El diagnóstico que hizo el gobierno local de esa múltiple situación encontró así motivaciones racionales a las aspiraciones neomunicipalistas. Sin embargo, ante las presiones de los habitantes de algunas comunidades mediante plantones en las instalaciones del Congreso local y la quema del palacio municipal de Nativitas, apresuró la decisión de reformar el artículo 21 de la Constitución local, en el sentido de constituir presidencias municipales auxiliares en las comunidades y de crear nuevos municipios.

Los municipios de reciente creación han tenido ya su primera elección de autoridades municipales, pero los viejos problemas no se han resuelto del todo y los desafíos en el futuro inmediato son inevitables. No sólo hace falta voluntad política por parte de las autoridades municipal y local para resolver esos problemas, aunque en algunos municipios ni siquiera eso existe. Hace falta también una mayor cantidad de recursos para obra pública así como para el mejoramiento de los servicios de salud y de la atención a la población en extrema pobreza con altos niveles de desnutrición. Además, es necesario modificar las reglas de integración y funcionamiento del gobierno municipal, que propicien una convivencia más racional entre gobernantes y gobernados y permita una toma auténticamente colegiada de decisiones por parte del ayuntamiento.

Sin duda, el gobierno de José Álvarez Lima se destacó al final en los últimos meses por respaldar, en diversos foros locales y nacionales, la fórmula federalista y las políticas de descentralización administrativa. Sin embargo, su mayor acierto consistió en vincular las

políticas de descentralización con un proyecto municipalista de orientación típicamente comunitarista. Puede ser que ésta no sea una estrategia aplicable a todas las entidades federativas, por diversas causas, pero un proyecto de este tipo tiene sus propias virtudes (Colmenares Páramo, 1996).

Quien es capaz de revalorar el papel de las comunidades, sobre todo cuando éstas se vuelven tanto o más importantes que las cabeceras municipales, y además sabe de las bondades de los procesos de descentralización (en sistemas federales o unitarios), puede admitir un futuro promisorio para los proyectos municipalistas de nuevo corte, como el de Tlaxcala. Claro que no es sólo cuestión de desear un proyecto en lugar de otro, sino ante todo de elegir el más viable y factible.

El proyecto neomunicipalista en Tlaxcala tiene la ventaja de estar sustentado en una firme tradición de elección comunitaria de un tipo de autoridades municipales (los llamados ahora presidentes municipales auxiliares), en una política de descentralización administrativa que fortalece a los municipios e impacta sensiblemente a las comunidades, y en la cabal disposición de los poderes ejecutivos y legislativo de cambiar el mapa político municipal.

Con respecto a la descentralización administrativa podemos mencionar dos hechos favorables vigentes en 1997:

- I) La Secretaría de Desarrollo Social incrementó progresivamente la proporción de recursos del Ramo 26 destinados a apoyar el gasto social de estados y municipios, de 35% en 1994 a 50% en 1995 y 65% en 1996. La fórmula de asignación de esos recursos (hasta 1997), denominada Forter-Greer-Thorbecke (FGT), consideraba cuatro variables socioeconómicas (y en 1997 se agregaría una más, relacionada con el número de personas que viven en hacinamiento): I) porcentaje de población analfabeta mayor de 15 años, II) ocupantes de vivienda sin drenaje, III) ocupantes de vivienda sin energía eléctrica y IV) población en localidades con menos de 5 mil habitantes. Además, el gobierno local, por conducto del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tlaxcala (COPLADET) comenzó a suministrar los recursos de gasto social y otro tipo de participaciones federales con criterios similares a los que aplicó la Secretaría de Hacienda para la distribución de los recursos

participables captados vía tributaria a los estados (Ramo 28): la mayor parte (90%) de acuerdo con el tamaño de población y el nivel de desarrollo económico y la menor parte como fondo de compensación a las entidades pobres. Concretamente en 1996, el gobierno local programó la distribución de recursos para obra pública de acuerdo con (a) indicadores de población municipal, (b) grado de marginación de las localidades (pueblos, colonias, rancherías, ciudades) y (c) nivel de desarrollo comparativo de las cabeceras municipales y de su periferia.

- II) La descentralización de los servicios educativos y de salud en beneficio de los municipios, que se inició en 1995 en el municipio de Huamantla y avanzó progresivamente a otros. El objetivo de esta política innovadora en el país consistió en suministrar a los municipios nuevas funciones, responsabilidades y recursos, pero bajo el ojo vigilante de COPLADET, la Contraloría

del Congreso, la Secretaría de Salud local, la USET-SEP y la nueva figura de auditor municipal.

En el sentido de las relaciones intergubernamentales se ha avanzado en un buen tramo, nada despreciable. Sin embargo, es pertinente señalar que en el sentido de las relaciones entre el ayuntamiento y los ciudadanos hay inercias y confusiones. Tal vez el reto más importante que en este campo tenga que enfrentarse en el futuro próximo sea el de pasar de una participación estrictamente electoral (coherente con los supuestos de la democracia liberal) a una participación en la selección de problemas, la elección de cursos de acción y la implantación de políticas (coherentes con la democracia comunitaria).

Sin duda, las reglas y condiciones del juego político y de ejercicio del gobierno municipal tiende a cambiar en Tlaxcala, pero hace falta dar el paso final si verdaderamente se pretende construir aquí el municipio del siglo XXI, un municipio donde impere también la auténtica democracia ciudadana y comunitaria.

**CUADRO 1**  
**RESULTADOS DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES EN LOS NUEVOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE TLAXCALA**  
**ELECCIONES EXTRAORDINARIAS DEL 14 DE ABRIL DE 1996**

Municipio	Lista nominal	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	PDM	Votos nulos	Otros	Votación total	Abstención absoluta	%
Benito Juárez	2,357	—	737	250	529	—	—	48	—	1,564	793	34
Emiliano Zapata	1,492	—	1,020	—	64	—	177	33	—	1,294	198	13
Lázaro Cárdenas	1,046	192	521	—	100	—	—	23	—	836	210	20
La Magdalena Tlaltelulco	4,549	1,871	828	69	75	—	243	86	—	3,172	1,377	30
San Damián Texoloc	2,999	532	893	—	213	—	—	33	—	1,671	628	27
San Francisco Tetlanohcan	3,763	971	967	146	—	—	284	59	—	2,427	1,366	36
San Jerónimo Zacualpan	1,634	—	556	279	465	—	—	21	—	1,321	313	19
San José Teacalco	2,255	—	882	540	—	—	—	58	—	1,480	775	34
San Juan Huactzinco	2,484	542	673	—	—	—	—	27	—	1,412	1,242	50
San Lorenzo Axocomanitla	1,865	—	797	111	—	—	103	14	—	1,025	840	45
San Lucas Tecopilco	1,404	—	725	—	351	—	—	45	—	1,121	283	20
Santa Ana Nopalucan	2,853	542	471	626	144	—	—	38	—	1,821	1,032	36
Santa Apolonia Teacalco	1,911	—	—	84	765	524	—	35	—	1,408	503	26
Santa Catarina Ayometla	3,338	—	1,008	1,676	—	—	—	106	—	2,790	548	16
Santa Cruz Quilehtla	2,035	—	767	727	—	—	—	44	—	1,538	497	24
Santa Isabel Xiloxotla	1,455	—	366	—	—	—	—	100	—	466	989	68
<b>Total</b>	<b>36,740</b>	<b>4,650</b>	<b>11,211</b>	<b>4,508</b>	<b>2,706</b>	<b>524</b>	<b>807</b>	<b>770</b>	<b>—</b>	<b>25,176</b>	<b>11,564</b>	<b>31</b>

Fuente: Instituto Electoral de Tlaxcala (*El Sol de Tlaxcala*, 19 de abril de 1996).

**CUADRO 2**  
**LAS CIFRAS DEL REGISTRO ELECTORAL DE CIUDADANOS**  
**ESTADO DE TLAXCALA**

Tipo de registro	1992	1994	1995	1996
Padrón ciudadano	379,735 (nov.)	456,886 (22 nov.)	460,298 (11 nov.)	487,733 (dic.)
incremento %	—	20.31	0.75	5.96
Lista nominal de electores	363,707 (30 sept.)	446,826 (22 nov.)	455,971 (11 nov.)	454,761 (dic.)
incremento %	—	22.85	2.04	-0.26

Fuente: Elaborado por Miguel González Madrid con datos publicados por la Comisión Estatal Electoral, el Instituto Federal Electoral de Tlaxcala y el Instituto Electoral de Tlaxcala (a partir de 1994).



**CUADRO 3**  
**DISTRIBUCIÓN DE CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR**  
**EN LOS DIECISÉIS NUEVOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE TLAXCALA**  
**(COMPATIBLE CON LA CALIFICACIÓN DE RESULTADOS DE LAS ELECCIONES**  
**MUNICIPALES EXTRAORDINARIAS DEL 14 DE ABRIL DE 1996)**

Tipo de cargo de elección popular	Nuevos Municipios															
	Santa Isabel Xiloxotla	Santa Cruz Quilehtla	San Lorenzo Axocomanitla	La Magdalena Tlaltelulco	San Juan Huactzinco	San Francisco Tetlanohcan	San Jerónimo Zacualpan	San José Teacalco	Lázaro Cárdenas	Santa Catarina Ayometla	Santa Ana Nopalucan	Benito Juárez	San Lucas Tecopilco	Santa Apolonia Teacalco	San Damián Texoloc	Emiliano Zapata
Presidente Municipal	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PAN	PRI	PRI	PRI	PRD	PRD	PRI	PRI	PT	PRI	PRI
Primera Regiduría	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PAN	PRI	PRI	PRI	PRD	PRD	PRI	PRI	PT	PRI	PRI
Segunda Regiduría	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PAN	PRI	PRI	PRI	PRD	PRD	PRI	PRI	PT	PRI	PRI
Tercera Regiduría	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRD	PAN	PRI	PRI	PT	PRI	PRI
Cuarta Regiduría	PRI	PRD	PRI	PAN	PAN	PRI	PT	PRI	PRI	PRD	PAN	PT	PRI	PVEM	PAN	PRI
Quinta Regiduría	PRI	PRD	PRI	PRI	PAN	PAN	PT	PRD	PAN	PRI	PRI	PT	PT	PVEM	PAN	PRI
Sexta Regiduría	PRI	PRD	PRD	PRI	PAN	PRI	PRD	PRD	PT	PRI	PRI	PRD	PT	PT	PT	PDM
Séptima Regiduría	PRI	PRI	PDM	PDM	PRI	PDM	PT	PRD	PAN	PRI	PT	PT	PRI	PVEM	PRI	PRI
Síndico	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PAN	PRI	PRI	PRI	PRD	PRD	PRI	PRI	PT	PRI	PRI

Fuente: Elaborado por Miguel González Madrid de acuerdo con la calificación de resultados electorales y con la información publicada por *El Sol de Tlaxcala* en el suplemento sobre los nuevos municipios, entre el 8 de mayo y el 7 de julio de 1996 (segunda edición).

**CUADRO 4**  
**PROPORCIÓN DE CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR Y DE VOTOS**  
**POR PARTIDO POLÍTICO**  
**(ELECCIONES EXTRAORDINARIAS. ESTADO DE TLAXCALA. 16/ABRIL/1996)**

Partidos Políticos	Número de cargos	% de cargos	Votación Total	% de votación	Nivel de representación 100 > R > 100
PRI	79	54.86	11,211	44.53	123.20
PRD	21	14.58	4,508	17.90	81.40
PAN	20	13.89	4,650	18.47	75.20
PT	17	11.80	2,706	10.75	109.70
PVEM	3	2.08	524	2.08	0.00
PDM	4	2.78	807	3.20	86.90
<b>Total</b>	<b>144</b>	<b>100.0</b>	<b>25,176</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Elaborado por Miguel González Madrid con datos del Instituto Electoral de Tlaxcala y *El Sol de Tlaxcala*.

**CUADRO 5**  
**INDICADORES SOCIOECONÓMICOS DE LOS NUEVOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE TLAXCALA**

Nuevo municipio	Municipio de origen	Presupuesto asignado (1)	Población total (2)	Presupuesto per cápita (3)	Intensidad de pobreza en el municipio de origen (4)
Benito Juárez	Sanctorum de L. Cárdenas	\$ 892,841	4,432	\$201.45	Media
Emiliano Zapata	Terrenate	461,172	3,059	150.76	Media
Lázaro Cárdenas	Terrenate	495,864	2,142	231.49	Media
La Magdalena Tlaltelulco	Chiautempan	1,553,587	12,551	123.78	Alta
San Damián Texoloc	Tetlatlahuca	642,200	4,102	156.56	Media
San Francisco Tetlanohcan	Chiautempan	1,193,024	8,075	147.74	Alta
San Jerónimo Zacualpan	Tetlatlahuca	450,705	3,196	141.02	Media
San José Teacalco	Tzompantepec	842,902	4,581	184.00	Media
San Juan Huactzinco	Tepeyanco	868,524	5,510	157.62	Media
San Lorenzo Axocomanitla	Zacatelco	882,308	4,266	206.82	Media
San Lucas Tecopilco	Xaltocan	484,588	2,819	171.90	Media
Santa Ana Nopalucan	Ixtacuixtla	829,185	5,302	156.39	Media
Santa Apolonia Teacalco	Nativitas	609,810	3,707	164.50	Alta
Santa Catarina Ayometla	Zacatelco	1,070,850	6,998	153.02	Media
Santa Cruz Quilehtla	Acuamanala de M. Hidalgo	593,340	4,572	129.77	Media
Santa Isabel Xiloxotla	Tepeyanco	525,271	3,395	154.72	Media
		12,396,171	78 707	157.50*	Media*

Fuente: (1) decreto del Congreso local, del 31 de enero de 1996; (2) *Conteo 95, Resultados preliminares*, INEGI, México; (3) calculado con base en los indicadores 1 y 2; (4) Celia Hernández, "La pobreza en Tlaxcala", tesis de Maestría, CIISDER-MAR-UAT (datos citados por René Valdíviezo: "Tlaxcala: pobreza y elecciones. Un estudio de geografía electoral", ponencia presentada en el VIII Encuentro Nacional de Investigadores en Estudios Electorales, Guanajuato, Gto., diciembre de 1996). Además: *Periódico Oficial* del gobierno del Estado de Tlaxcala, varias fechas.

\* Promedio. Con un presupuesto de 146 millones de pesos asignado a los 60 municipios, y una población de 883,630 habitantes en la entidad, el presupuesto per cápita es de 165.22 pesos. Si hacemos la operación con la proporción de presupuesto asignado a los 44 "viejos" municipios, la distribución per cápita es de 165.98 pesos. Todo esto pone en evidencia la aplicación de un criterio de distribución presupuestal (de estos fondos) bastante equitativo.

**CUADRO 6**  
**INDICADORES DE POBREZA Y DESARROLLO EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE TLAXCALA**  
**(DATOS DE 1990, SEGÚN EL XI CENSO GENERAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA)**

Municipios	Población total	% de población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	% de población de 15 años y más que no tiene instrucción	% de población ocupada en el sector dominante P: Primario S: Secundario T: Terciario	Promedio de ocupantes por cuarto en viviendas particulares	% de viviendas particulares habitadas con techos de lámina, cartón o materiales de desecho	% de viviendas particulares habitadas sin drenaje	Índice compuesto de pobreza (2+3+5+6+7)= X ~ 5 = P
	1	2	3	4	5	6	7	8
Benito Juárez	3,961	2.47	9.21	16.1 (P)	1.72	43.72	14.04	14.23
Emiliano Zapata	2,356	4.54	12.18	20.4 (P)	2.61	10.52	75.53	21.07
Lázaro Cárdenas	1,,598	2.88	11.01	19.1 (P)	2.09	9.88	23.72	9.91
La Magdalena Tlaltelulco	8,409	2.40	7.04	8.6 (S)	2.04	9.08	88.09	21.73
San Damián Texoloc	3,770	1.16	4.45	11.5 (P)	1.58	0.99	42.47	10.13
San Francisco Tetlanohcan	6,609	1.62	10.47	9.2 (P)	2.28	9.69	77.60	20.33
San Jerónimo Zacualpan	2,851	1.50	5.64	10.7 (T)	1.74	6.98	62.69	15.71
San José Teacalco	4,223	2.01	9.87	16.0 (P)	2.39	13.83	84.85	22.59
San Juan Huactzinco	4,729	1.41	7.67	10.4 (S)	1.83	3.90	36.29	10.22
San Lorenzo Axocomanitla	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
San Lucas Tecopilco	2,231	1.66	8.96	9.7 (P)	1.95	8.46	33.60	10.92
Santa Ana Nopalucan	4,620	1.36	6.43	11.0 (P)	1.71	2.96	56.76	13.84
Santa Apolonia Teacalco	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Santa Catarina Ayometla	6,176	1.42	7.61	12.0 (S)	2.10	3.11	62.71	15.39
Santa Cruz Quilehtla	3,757	2.07	5.90	10.8 (S)	1.91	3.63	81.43	18.99
Santa Isabel Xiloxoxtla	2,764	1.77	7.41	7.3 (s), 7.3 (T)	2.10	5.94	92.73	21.99
<b>Estado de Tlaxcala</b>	<b>761,277</b>	<b>2.08</b>	<b>7.00</b>	<b>9.2 (T)</b>	<b>1.68</b>	<b>9.42</b>	<b>42.22</b>	<b>12.48</b>

Fuente: Elaborado por Miguel González Madrid con datos del *XI Censo General de Población y Vivienda, 1990*.

Nota: Preferimos utilizar los indicadores de población que no tiene instrucción y de población que no asiste a la escuela, en lugar de los de población analfabeta y de población que no sabe leer y escribir, porque en promedio son más altos y se apegan más a la realidad.

## Fuentes consultadas

### Libros y artículos

- Arocena, José. 1991. "Algunas dimensiones del concepto de descentralización", en aa. vv. *Descentralización política y consolidación democrática. Europa y América Latina*. Venezuela, Nueva Sociedad/Sociedad Editorial Síntesis, pp. 17-22.
- Boisier, Sergio. 1991. "La descentralización: un tema difuso y confuso", en aa. vv. *Descentralización política y consolidación ...* (citado), pp. 23-40.
- Colmenares Páramo, David. "Las virtudes de la municipalización", en *El Financiero*, México, 16 de abril de 1996, p. 6.
- . "La fórmula del ramo 26", en *El Financiero*, México, 17 de diciembre de 1996.
- Delcamp, Alain. "La descentralización francesa y europea", en *Gestión y Política Pública*, núm. 1, enero-junio de 1993, CIDE, México, pp. 157-167.
- Del Val, José (entrevistado por Patricio Vallados B. y Alberto Begné G.). "¿Autonomía de la pobreza?", en *Voz y Voto* núm. 39, México, mayo de 1996, pp. 17-21.
- Díaz Cayeros, Alberto. 1996. "Sobrevivencia política y asignación de recursos del sistema federal mexicano", en aa. vv. *México. Hacia un nuevo federalismo*. México, FCE, pp. 105-119.
- Financiero, El*. "Federalismo: el país al revés", Informe Especial de *El Financiero*, México, 4 de febrero de 1996, pp. 43-47.
- González Madrid, Miguel. 1994. "Indicadores para una geografía electoral del Estado de Tlaxcala", en *Polis 93*, Anuario de Sociología, México, UAM Iztapalapa, pp. 31-73.
- . "Del conflicto al cambio en el escenario político-electoral del Estado de Tlaxcala, en 1994-1995", trabajo presentado en el VII Encuentro nacional de Investigadores en Estudios Electorales, Tlaxcala, diciembre de 1995, 52 pp.
- . "Conflicto y elecciones en el Estado de Tlaxcala en 1995", en aa. vv. 1995. *Elecciones y partidos políticos en México, 1995*. México, CEDE-UAM Iztapalapa, en coedición con la Fundación Rafael Preciado Hernández, pp. 173-182.
- Leal Sosa, Juan Carlos. "Redistribución de facultades de Ingreso-Gasto en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal", en *Bien Común y Gobierno*, núm. 24, México, noviembre de 1996, pp. 57-84.
- Nelson, William N. 1986. *La justificación de la democracia*. Barcelona, Ariel.
- Ordoño Pérez, Alejandro y Fernando Azpeitia Sánchez. "Participaciones federales a estados y municipios", en *Federalismo y Desarrollo* núm. 49, México, mayo-junio de 1995, pp. 33-38.
- Quintana Roldán, Carlos F. 1995. *Derecho municipal*. México, Porrúa.
- Valdiviezo Sandoval, René. "Tlaxcala: pobreza y elecciones. Un estudio de geografía electoral", ponencia presentada en el VIII Encuentro nacional de Investigadores de Estudios Electorales, Guanajuato, diciembre de 1996.
- Vanneph, Alain y Jean Revel-Mouroz. 1986. "Descentralización en Francia", en aa. vv. *Poder local. Poder regional*, México, CEMCA/COLMEX, pp. 57-74.

### Documentos:

- Álvarez Lima, José Antonio. *Tercer Informe de Gobierno*, edición especial de *El Sol de Tlaxcala*, Tlaxcala, diciembre de 1995, 30 pp.
- . *Cuarto Informe de Gobierno*, edición especial de *El Sol de Tlaxcala*, Tlaxcala, diciembre de 1996, 16 pp.
- INEGI. 1992. "Tlaxcala. Resultados definitivos. Datos por localidad (integración territorial)". *XI Censo General de Población y Vivienda, 1990*. México, 72 pp.
- INEGI. 1996. *Conteo de Población y Vivienda 1995 (Resultados preliminares)*. México, 301 pp.

### Periódicos (varias fechas):

- El Sol de Tlaxcala*  
*El Financiero Golfo Centro*  
*La Jornada de Oriente*  
*Síntesis*