

# **PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN TLAXCALA: EL CASO DE LOS 16 NUEVOS MUNICIPIOS**

Lic. Angélica Cazarín Martínez\*

## **INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo intenta mostrar como la participación como concepto y como práctica, ha ido tomando cada vez mayor vigencia en estos últimos años; en este sentido el analizar la participación ciudadana como una forma más de participación, se constituye en una de las más importantes, no obstante sabemos que las elecciones distan mucho de mostrar la realidad tal y como es, pues estas, aún conllevan una serie de obstáculos que dificultan la credibilidad en las mismas, aunque por el contrario, podemos afirmar también que estas, con la cada vez mayor participación de la ciudadanía, se acercan lentamente al principio de la democracia.

El porque se ha elegido el nivel municipal como unidad de análisis es precisamente porque es el municipio la comunidad básica de la nación mexicana, constituyéndose entonces en el núcleo primario del poder político, y en este sentido como la institución que está mas cerca a los intereses de la población. Es en el municipio donde se encuentran los espacio privilegiados de lucha política, pues es en este mismo espacio donde con mayor frecuencia, ganan los partidos de oposición. Por último es interesante analizar el insólito caso de la creación de 16 nuevos municipios en el Estado de Tlaxcala, lo cual puede tener diversas respuestas, aunque como ya dije anteriormente es un caso insólito, pues en el país para 1995 por mucho se crearon 5 municipios; en la creación de estos municipios en Tlaxcala la participación fué al parecer un factor que determinó que estas antes localidades se constituyeran como nuevos municipios.

---

\* Lic. en Ciencias Políticas y Administración Pública. Auxiliar de Investigación en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Desarrollo Regional, Area de Gobiernos Locales, Participación Social y Desarrollo de los Municipios. Universidad Autónoma de Tlaxcala.

## **Contexto general**

El Estado de Tlaxcala es después del distrito federal la entidad más pequeña del país, contando con una superficie de 4,060.923 Km<sup>2</sup>, cifra que representa el 0.2% del territorio nacional. Los límites del Estado prácticamente se establecieron a principios de la época colonial y desde entonces no ha sufrido cambios significativos, limita al sur, oriente y noroeste con el Estado de Puebla, al norte con el Estado de Hidalgo y al oeste con el Estado de México; en cuanto a la división administrativa del Estado, esta ha sufrido algunas modificaciones durante su historia; en 1940 estaba integrada por 39 municipios, en 1941 se le añade Xicohtzinco al sur, formado por localidades que antes pertenecían a Zacatelco; en 1942 se funda Mariano Arista al noroeste con localidades de Calpulalpan y en 1943 el municipio de José María Morelos al sur, con localidades de Xicohtencatl, de tal manera que en el censo de 1950 se registraron 42 municipios; por último durante la década de 1951 a 1960 se fundaron otros dos municipios: Muñoz de Domingo Arenas al norte y Santa María Tocatlán al centro, para estos momentos el Estado contaba entonces con 44 municipios.<sup>1</sup> Es hasta el año de 1995 donde se declaran nuevos municipios a 16 comunidades del Estado de Tlaxcala: Santa Apolonia Tecalco, Santa Cruz Quilehtla, San Juan Huactzinco, Santa Ana Nopalucan, San José Teacalco, San Francisco Tetlanohcan, La Magdalena Tlaltelulco, Benito Juárez, San Damían Texóloc, San Jerónimo Zacualpan, Santa Isabel Xiloxotla, San Lucas Tecopilco, Santa Catarina Ayometla, San Lorenzo Axocomanitla, Lázaro Cárdenas y Emiliano Zapata,<sup>2</sup> es entonces que el Estado cuenta ahora con 60 municipios. Cabe mencionarse que una de las aportaciones más relevantes al proceso democrático de la entidad, y ligada muy estrechamente con la creación de municipios, es la contenida en el nuevo Código Electoral del Estado, el cual apareció en el Periódico Oficial el pasado 25 de julio de 1994, donde el artículo 109 que se refiere a la distritación local electoral se vio afectado, pues esto se amplían de 9 a 19, por lo que ahora habrá 32 diputados locales, 19 de mayoría relativa y 13 de representación profesional.

---

<sup>1</sup> Los Municipios de Tlaxcala. Coedición de la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Gobierno del Estado de Tlaxcala, 1988.

<sup>2</sup> Periódico Oficiales del Gobierno del Estado de Tlaxcala. Decretos del 9,11,15,18 de agosto; 26, 30 de septiembre y 7 de octubre de 1995.

## **Participación ciudadana**

Pocos términos se usan con más frecuencia en el lenguaje político cotidiano como el de participación; aludimos constantemente a la participación de la sociedad desde planos muy diversos y para propósitos muy diferentes, se invoca la participación de los ciudadanos, de las agrupaciones sociales, y de la sociedad en su conjunto, para dirimir problemas específicos, para encontrar soluciones comunes o para hacer confluir voluntades dispersas en una sola acción compartida.

Participación en principio significa: tomar parte de una organización que reúne a más de una persona, la participación es siempre un acto social, donde el ciudadano realiza un acto de voluntad individual en favor de una acción colectiva, descansando en un proceso previo de selección. En este sentido los motores de la participación, son tanto el medio político, el económico, como el social, por lo tanto es imposible pensar en que la participación se dé en las mismas condiciones, pues las motivaciones para participar pueden ser distintas o incluso puede no haberlas.

Frente a estos argumentos cabe mencionarse que, en las sociedades democráticas, la participación de la sociedad es indispensable para integrar la representación de las sociedades en este tipo de régimen, pues la participación se convierte en el medio privilegiado de la sociedad civil, para hacerse presente no sólo en la toma de decisiones políticas, siendo necesario que los ciudadanos participen en los asuntos que se ventilan en la esfera pública, sea por la vía electoral, a través de referendos, de la participación partidista o social, o de las campañas de diferentes tipos.<sup>3</sup>

En muchos casos se ve a la participación como un recurso o instrumento que da legitimidad a las decisiones políticas, o en otros casos como medio a través del cual se puede dar solución a algún tipo de demanda, en fin es la manera en que la sociedad se incorpora para resolver problemas específicos. Para que se promueva la participación ciudadana y esta realmente influya en la transformación de la realidad municipal, es muy importante poder identificar a los principales actores que están inmersos en la maraña social del municipio, entre los que podemos encontrar:

---

<sup>3</sup> Merino Mauricio, Cuadernos de Divulgación N° 4 “La Participación Ciudadana en la Democracia”, IFE 1995.

1. Organizaciones sociales con estructura programa e historia como movimientos sociales, que básicamente luchan por algún tipo de servicio
2. Expresiones sociales que surgen de manera espontánea a raíz de algún conflicto y que se movilizan y articulan sólo de manera temporal.
3. Asociaciones de tipo gremial.
4. Asociaciones de Iniciativas Privadas.
5. Grupos específicos que reclaman su derecho a la diferencia
6. Instancias oficiales de participación (COPLADEMUNES).
7. Autoridades auxiliares (agente, delegados, etc.) que si bien no tienen una estructura definida, ni un mecanismo de funcionamiento, es la forma de participación más directa de la población municipal.
8. Partidos Políticos
9. ONG'S
10. El Ciudadano desde su propia individualidad.

En este sentido la participación contempla una riqueza de expresiones políticas y sociales que actúan en el ámbito municipal, y estas pueden clasificarse entonces como de varios tipos:

- a) **Participación Institucional.** La cual está garantizada y promovida legalmente por el gobierno.
- b) **Participación Espontánea.** Aquella que sólo se articula de manera coyuntural.
- c) **Participación manipulada.** Se refiere a aquella que es promovida y muchas veces no corresponde a los intereses de la ciudadanía movilizada.
- d) **Participación Organizada.** Aquella donde los participantes están articulados y organizados en función de sus intereses.<sup>4</sup>

En Tlaxcala como en muchos otros lugares, la participación ciudadana encuentra diversos obstáculos entre los cuales están primeramente, la importante crisis de representatividad donde la calidad de ésta es fundamental, en el sentido de que la democracia depende de la elección de representantes, y donde la competencia en una elección, no garantiza que el triunfante realmente

se aboque a la solución de necesidades; por otra parte esta, la cada vez más clara brecha entre las necesidades y los recursos, ya que las primeras siempre van un paso adelante, y si a esto le aunamos la incapacidad financiera y autónoma del municipio, la no participación de los municipios en los planes para su desarrollo y la negativa cultura política de los representantes, donde en muchos casos la gran preocupación antes de cualquier otra cosa, es hacer carrera política en el mejor de los casos y en el peor, enriquecerse ilícitamente; esto agrava seriamente las motivaciones de los ciudadanos para participar.

En el caso de Tlaxcala, hay una gran tradición de corporativismo y cultura política patrimonialista, es por eso que los presidentes municipales anteriores no son resultado de los esfuerzos locales, por muy democráticos que sean; no obstante ahora los municipios de la entidad han empezado a despertar, pues es ahora cuando empiezan a rechazar en algunos casos, y a exigir en otros, las condiciones mínimas que les garanticen su desarrollo, siendo la participación social uno de los elementos más importantes. Tlaxcala “aparentemente” ha respondido a esto con la creación de 16 nuevos municipios, donde mucho tuvo que ver la presión ejercida por los pobladores de los mismos, para erigirse como municipios.

### **Elecciones en los 16 nuevos municipios**

El estudio abarca como se ha dicho, los 16 nuevos municipios de Tlaxcala, analiza las únicas elecciones que se han celebrado en esos nuevos municipios; si bien es cierto que en la entidad aún mantiene cierto predominio el PRI, tanto en las elecciones de nivel federal, como local; cabe mencionarse también que en estas elecciones de ayuntamientos para los 16 nuevos municipios en la entidad, 5 de ellos fueron ganados por la oposición siendo estos: La Magdalena Tlaltelulco, donde ganó el PAN con 1871 votos, y con una abstención del 31.06% de los 4549 ciudadanos empadronados; de la misma manera el municipio de San Francisco Tetlanohcan también lo gana el PAN con 971 votos, 4 votos más de los que obtiene el PRI, presentando una abstención de 35.5% de 3763 empadronados; de este mismo modo el PRD gana en dos municipios, Sta. Catarina Ayometla con 1676 votos, presentando una abstención de 16.4% de 3338

---

<sup>4</sup> Acosta O. José; Las Relaciones Políticas de los Gobiernos Locales; Diploma Nacional en Política y Gobierno

empadronados; y el municipio de Santa Ana Nopalucan con 626 votos y presentando una abstención de 36.1%; por último el municipio de Santa Apolonia Teacalco además de ser el más conflictivo y el iniciador del proceso de creación de nuevos municipios, lo gana el PT con 765 votos y donde como caso único de estas elecciones, el PRI no obtiene voto alguno, y presentado un abstención del 26.4% del total de empadronados.

El resto de los municipios (San Lorenzo Axocomanitla, Santa Cruz Quilehltla, Santa Isabel Xiloxotla, San Juan Huactzinco, San Damián Texoloc, San Jerónimo Zacualpan, Benito Juárez, San Lucas Tecopilco, San José Teacalco, Emiliano Zapata y Lázaro Cárdenas) los gana el PRI.<sup>5</sup>

---

Local; Edit. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública; 1996.

<sup>5</sup> Resultados Oficiales de las Elecciones Extraordinarias de Ayuntamientos; Instituto Electoral de Tlaxcala; 14 de abril de 1996.

## CONCLUSIONES

Frente a todos estos argumentos es posible darnos cuenta que si bien los partidos políticos son el medio fundamental de participación política y que las elecciones son justo el momento en que esta tiene su mayor expresión, lo cierto es que estos, por mucha competencia que presenten durante las elecciones, no son el monopolio de la participación, y que esta no puede reducirse al mero momento de las elecciones.

El territorio municipal y el gobierno local son en este sentido, el principal escenario y receptor de las demandas ciudadanas, así como uno de los principales móviles de la participación ciudadana, sigue siendo la transparencia en los procesos electorales, es también evidente que otro elemento que dinamiza la demanda ciudadana son los problemas básicos de servicios y de obtención de recursos. Para el caso de Tlaxcala la creación de 16 nuevos municipios en la entidad es un hecho insólito, donde el fenómeno de la participación de los habitantes de esas poblaciones, parecer haber sido el elemento fundamental en términos de la búsqueda de reconocimiento formal de un gobierno local (ayuntamiento) lo cual recae directamente como ya se dijo anteriormente en la obtención de recursos para el desarrollo de sus comunidades; aunque para muchos otros, la creación de estos municipios no refleja más que la falta de oficio del gobierno del Estado para gestionar el conflicto, que si bien eran reconocidas las necesidades de algunas comunidades, no tendría por que haber sido esta la única solución.

En Tlaxcala hay una gran tradición de corporativismo y cultura política patrimonialista que se expresa directamente en las elecciones y en el predominio aunque ya no absoluto del PRI, si bien los municipios y las elecciones venían funcionando de esta manera, ahora las cosas han ido cambiando casi de manera natural, pues ahora los municipios y sus pobladores están en posibilidad de rechazar y exigir las condiciones mínimas que les garanticen su desarrollo, siendo la participación ciudadana uno de los muchos medios que efectivamente los encamine hacia este.