



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES**

**“LA PRESIDENCIA DE COMUNIDAD EN EL ESTADO DE
TLAXCALA: PARTICIPACIÓN CIUDADANA,
REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y PERTENENCIA
TERRITORIAL”**

TESIS QUE PRESENTA

**Miriam Zarahí Chávez Reyes
Matrícula: 2143802315**

**PARA OPTAR AL GRADO DE
DOCTORA EN ESTUDIOS SOCIALES,
LINEA PROCESOS POLÍTICOS**

Director de Tesis: Dr. Cristóbal Mendoza Pérez

Jurado: Dr. José Francisco Martínez Velasco

Dr. Raúl Rodríguez Guillén

Iztapalapa, Ciudad de México, septiembre de 2018

(Minino de Chester)

- ¿Quieres decirme, por favor, qué camino debo tomar para salir de aquí?
- Eso depende mucho de a dónde quieres ir – respondió el gato.
- Poco me preocupa a dónde ir – dijo Alicia.
- Entonces, poco importa el camino que tomes – replicó el gato.

Lewis Carroll, *Alicia en el país de las Maravillas*, capítulo VI

Agradezco el apoyo recibido por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) para la realización de este trabajo de investigación a través del Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) al cual pertenece este Doctorado.

Mi agradecimiento a las comunidades de estudio por su disposición y por las atenciones recibidas para la elaboración de esta tesis.

La conclusión de este trabajo de investigación no hubiera sido posible sin el apoyo de mi director de tesis y del jurado, a quienes agradezco el tiempo que me dedicaron, su paciencia y orientación. Así mismo, a los compañeros del posgrado, gracias por sus atentas observaciones.

Agradezco a los profesores de la UAM-I y del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias Sobre Desarrollo Regional (CIISDER) por su interés y su atenta escucha.

Gracias a mis amigos y familia; a Héctor, Niza y a Xoco.

A todos ellos, gracias por su invaluable presencia.

ÍNDICE

CAPÍTULO I. LA PRESIDENCIA DE COMUNIDAD COMO OBJETO DE ESTUDIO: DISEÑO Y ORGANIZACIÓN DE SU ANÁLISIS	9
1.1 El estado de Tlaxcala: Un caso único en la República Mexicana	14
1.2 Andamiaje teórico de la tesis	20
1.3 Área de estudio: Las comunidades	23
1.4 Metodología	26
1.5 Estructura de la tesis	28
CAPÍTULO II. FUNDAMENTOS DEL LIBERALISMO EN SU DIMENSIÓN POLÍTICA COMO BASE IDEOLÓGICA DE LA DEMOCRACIA MODERNA Y SU DISCUSIÓN CON EL COMUNITARISMO	35
2.1 Genealogía del liberalismo en su vertiente política	39
2.1.1 <i>El liberalismo visto como doctrina que fundamenta las bases del poder político moderno</i>	40
2.1.2 <i>De los derechos naturales a los derechos político-sociales</i>	46
2.1.3 <i>La democracia liberal</i>	49
2.2 La propuesta comunitaria.....	53
2.2.1 <i>El comunitarismo en su relación con la pertenencia territorial</i>	55
2.3 La expresión de la participación ciudadana y comunitaria en la democracia liberal	58
2.3.1 <i>Mecanismos de participación ciudadana y comunitaria en la democracia</i>	64
2.4 Representación política	69
2.4.1 <i>Características de la representación política</i>	74
Conclusiones del capítulo.....	78

CAPÍTULO III. LA CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA LOCAL EN LAS COMUNIDADES TLAXCALTECAS	83
3.1 La historia compartida de las comunidades tlaxcaltecas: El origen de una organización política local propia	86
3.1.1 <i>Un régimen autónomo de gobierno: El cabildo indígena-español en la Provincia de Tlaxcala</i>	89
3.1.2 <i>La posterior derivación de los privilegios y la continuidad como territorio independiente</i>	92
3.2 Autonomía política y organización comunitaria en las comunidades de Tlaxcala	94
3.3 La estructura económica del estado de Tlaxcala y su relación con el poder territorial local	102
3.3.1 <i>La experiencia caciquil en la distribución de poder local</i>	108
3.4 El afianzamiento de la organización de los pueblos tlaxcaltecas en la figura Presidencia de Comunidad	109
3.4.1 <i>El proceso de institucionalización de la Presidencia de Comunidad</i>	110
Conclusiones del capítulo	115
CAPÍTULO IV. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y COMUNITARIA EN PRÁCTICAS INSTITUCIONALIZADAS Y DE USOS Y COSTUMBRES EN LAS PRESIDENCIAS DE COMUNIDAD	118
4.1 Las dimensiones analíticas de la elección en la figura de Presidencia de Comunidad	123
4.1.1 <i>Elección con base en la institucionalidad</i>	124
4.1.1.1 <i>La expresión de la participación ciudadana en el proceso de elección de la Presidencia de Comunidad en el ambiente institucional</i>	133
4.1.2 <i>Elección con base en los usos y costumbres</i>	136
4.1.2.1 <i>La expresión de la participación ciudadana en el proceso de elección de la Presidencia de Comunidad en las prácticas de usos y costumbres</i>	142

4.1.3. <i>Proceso de validación y sanción en las prácticas institucionalizadas y de usos y costumbres</i>	143
4.2 La dimensión integrativa y organizativa de la Presidencia de Comunidad en prácticas institucionalizadas	145
4.2.1 <i>La estructura operativa y organizacional</i>	145
4.3 La dimensión integrativa y organizativa de la Presidencia de Comunidad en prácticas de usos y costumbres	148
4.3.1 <i>Estructura operativa y organización</i>	150
4.4 El funcionamiento en la Presidencia de Comunidad en prácticas institucionalizadas y de usos y costumbres	152
4.4.1. <i>Marco jurídico</i>	154
4.4.2 <i>Figuras colectivas de funcionamiento institucionalizadas</i>	158
4.4.2.1 <i>La intervención consultiva y resolutive desde el Comité Comunitario</i>	159
4.4.2.2 <i>La participación como gestión a través del Comité de Agua Potable</i>	164
4.3 Figuras colectivas de funcionamiento comunitario	168
4.3.1 <i>Consulta o resolución: la intervención desde las asambleas</i>	170
4.4. Contraloría y rendición de cuentas en la Presidencia de Comunidad....	172
4.4.1 <i>Contraloría social y rendición de cuentas en prácticas institucionalizadas y de usos y costumbres</i>	173
Conclusiones del capítulo	176

CAPÍTULO V. LA PRESIDENCIA DE COMUNIDAD COMO INSTANCIA DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN PRÁCTICAS INSTITUCIONALIZADAS Y DE USOS Y COSTUMBRES..... 181

5.1. La incidencia de los procesos electivos en la representación política... 184	
5.1.1. <i>La representación descriptiva en el proceso electoral: Perfil de los presidentes de comunidad</i>	189

5.1.2 <i>La representación descriptiva en la integración de las Presidencias de comunidad.....</i>	196
5.2. El funcionamiento de la Presidencia de Comunidad: La doble representación.....	200
5.2.1 <i>La Presidencia de Comunidad como representante de la comunidad hacia el Ayuntamiento.....</i>	201
5.2.2 <i>La representación de la Presidencia de Comunidad al interior de la comunidad.....</i>	205
5.2.3 <i>La Presidencia de Comunidad como representante del Ayuntamiento hacia la comunidad.....</i>	207
5.2.4 <i>La representación de la Presidencia de Comunidad hacia otras instituciones.....</i>	214
5.3 La representación política desde la Presidencia de Comunidad: Relación entre mandato e independencia.....	214
5.3.1 <i>Autonomía y toma de decisiones en la Presidencia de Comunidad..</i>	216
5.3.2 <i>La acción de la Presidencia de Comunidad bajo la observancia pública.....</i>	221
5.4 Rendición de cuentas en la representación de la Presidencia de comunidad.....	226
Conclusiones del capítulo.....	240
Conclusiones generales.....	243
BIBLIOGRAFÍA.....	252

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1.1 Estrategia de análisis para abordar la figura de la Presidencia de Comunidad	23
Cuadro 1.2 Características de las comunidades de estudio.....	25
Cuadro 1.3 Perfil de los entrevistados	26
Cuadro 2.1 Participación ciudadana y participación comunitaria en la democracia liberal.....	63
Cuadro 4.1 Integrantes de la Presidencia de Comunidad en procesos institucionales.....	146
Cuadro 4.2 Integrantes de la Presidencia de Comunidad en procesos de usos y costumbres	151
Cuadro 4.3 Mecanismos de participación dependientes de la Presidencia de Comunidad.....	154
Cuadro 4.4 Facultades de la Presidencia de Comunidad con base en la Ley Orgánica Municipal agrupadas en tres rubros	155
Cuadro 5.1 Características del representante.....	191
Cuadro 5.2 Actividad económica de los presidentes de comunidad.....	193
Cuadro 5.3 Importancia de la presidente de comunidad en las comunidades de estudio.....	224
Cuadro 5.4 Relación entre las necesidades de la comunidad y la atención que les ha dado el representante.....	225
Cuadro 5.5 Compromiso del presidente de comunidad.....	226
Cuadro 5.6 Calificación al desempeño de la Presidencia de Comunidad por comunidad	227
Cuadro 5.7 Rendición de cuentas en la Presidencia de Comunidad.....	228

Cuadro 5.8 Composición de los cabildos en los municipios del estado de Tlaxcala con población menor a 10 mil habitantes con Presidencia de Comunidad.....	232
Cuadro 5.9 Composición de los cabildos en los municipios del estado de Tlaxcala con población menor a 10 mil habitantes sin Presidencia de Comunidad	233
Cuadro 5. 10 Composición de los cabildos en los municipios del estado de Tlaxcala con población mayor a 10 mil habitantes y menor a 30 mil con Presidencias de Comunidad.....	234
Cuadro 5.11 Composición de cabildos en los municipios del estado de Tlaxcala con población menor a 10 mil habitantes sin Presidencias de Comunidad.....	235
Cuadro 5.12 Composición de los cabildos en los municipios del estado de Tlaxcala con población mayor a 30 mil habitantes con Presidencias de Comunidad.....	236
Cuadro 5. 13 Mecanismos de control en la rendición de cuentas vertical en las comunidades de estudio.....	239

ÍNDICE DE MAPAS Y GRÁFICAS

Mapa 3.1 División territorial de Tlaxcala siglo XIX-XX.....	104
Gráfica 4.1 Formas de participación no electoral.....	163

CAPÍTULO I. LA PRESIDENCIA DE COMUNIDAD COMO OBJETO DE ESTUDIO: DISEÑO Y ORGANIZACIÓN DE SU ANÁLISIS

Uno de los debates fundamentales en la Ciencia Política, que se ven recogidos en otras disciplinas como la Sociología Política, hunde sus raíces en la cuestión del liberalismo político y, particularmente, se discuten los entramados institucionales que sustentan a una democracia liberal donde también se expresa la dicotomía entre el liberalismo y el comunitarismo.

En efecto, el liberalismo propugna el resguardo de los derechos individuales. A su vez, desde su contexto y visión primigenia este remite al “imperio de la ley”¹ a través del Estado constitucional y la libertad política que se entiende como la libertad de la opresión política.

La materialización del liberalismo en la esfera de lo político, en los regímenes democráticos, ocurrió a través de las Constituciones donde se establecieron las libertades individuales y las atribuciones del Estado para su procuración². También, se puede ver a través de su fraccionamiento en una serie de órganos e instituciones que garantizaran la salvaguarda de los derechos

¹ Giovanni Sartori, *Elementos de teoría política*, Editorial Alianza, España, 1992, p. 139.

² A decir de Aguilar Rivera, “Hispanoamérica constituye el gran experimento constitucional posrevolucionario. Todos los líderes revolucionarios rápidamente promulgaron Constituciones después de la independencia. Y casi todas ellas “proclamaron la existencia de derechos naturales inalienables (libertad, igualdad jurídica, seguridad, propiedad): muchas establecieron la libertad de prensa y algunas intentaron establecer juicios por jurados: casi todas buscaron proteger estos derechos a través de la separación de poderes y haciendo a la rama Ejecutiva relativamente más débil que el Legislativo”... A primera vista, Hispanoamérica provee más “casos” para evaluar la efectividad de las instituciones liberales que lo casos americano y francés juntos”. José Antonio Aguilar Rivera, *El manto liberal. Los poderes de emergencia en México 1821-1876*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D.F., 2001, p. 27. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/16/tc.pdf>

individuales —libertad, igualdad y autonomía— para que ningún tipo de voluntad discrecional los desconozca, omita o quebrante.

Así, pese a que el liberalismo tuvo origen en el siglo XVIII llegado al siglo XIX el régimen político donde adquirió una manera de exponer sus presupuestos fue con la democracia, no solo porque dentro de sus pilares se encontraba la protección de las libertades básicas sino porque la democracia ofrece además una base para tolerar, debatir y negociar la diferencia, sobre todo cuando existen circunstancias que se pueden caracterizar por la pluralidad de intereses y culturas.

No obstante, frente a estos planteamientos que privilegian la atención en el individuo surgieron una serie de críticas que hacían notar la importancia de los grupos sociales en la conformación de la persona, es decir de la comunidad. Aunque con diferente intensidad y desde perspectivas diversas, los planteamientos que propugnaban la atención del colectivo fueron identificados como comunitaristas, que también se asumen como críticos del liberalismo, liberales republicanos, individualistas comunitarios o liberales comunitaristas³. En general, el comunitarismo buscaba que se reconociera la importancia que el colectivo tiene para los individuos lo que implica, a su vez, defender una serie de derechos específicos que se desprenden de las particularidades del grupo.

Este debate iniciado en los años setenta adquirió un matiz distinto cuando se incorporaron componentes pluriculturales, vistos específicamente en América Latina donde las comunidades fueron consideradas sujetos históricos con derechos. De esta manera, los derechos universales de libertad, igualdad y

³ Rubén Benedicto Rodríguez, “Liberalismo y comunitarismo: un debate inacabado” en *Revista Humanidades*, stvdivm, No. 16, Universidad de Zaragoza, España, 2010, p. 201-229.

de justicia establecieron la nulidad a cualquier tipo de distinción entre los individuos que llevara a condicionar su acceso a esos derechos tales como el origen, el grupo social de pertenencia o el lugar de residencia. Incluso, han surgido nuevas categorías jurídicas tales como Derecho de la Integración y Derecho Comunitario⁴. Estos ponen de manifiesto la necesidad de dar cuenta de la diversidad social y de las particularidades con las que el liberalismo se introdujo y se mantiene en esta región.

Así, la relación entre los planteamientos e instituciones devenidas del liberalismo con aquellas que ponen atención en las particularidades sociales ha implicado una serie de reformas para hacerlos coincidir, sin que ello contravenga a democrático liberal. De esta manera, se crean nuevas instancias e instituciones que sin desconocer las instituciones y procesos democrático-liberales se interesan por incluir, desde estas, a los grupos y culturas.

Así, el cruce entre los derechos individuales garantizados por el Estado, en su Constitución e instituciones y las formas de organización al interior de las comunidades no es nuevo o poco común en México. Incluso se ha reconocido a las segundas en las primeras. Esta aproximación de dos sistemas normativos ha implicado la frecuente recomposición de las organizaciones políticas locales, pero ha llevado a considerar cambios en el diseño institucional.

El contexto mexicano, de pluralidad y diversidad, hace que estos debates tengan sentido. Ya que por un lado se encuentran las reformas al artículo 3ro constitucional que reconocen los derechos y cultura indígenas. Y por otro se pueden considerar la autonomía municipal —que reside en los municipios

⁴ Martha Loyda Zaldívar Abad y Lisandra Calás Domínguez, “El desafío comunitario y su pertenencia en América Latina” en *Globalización*, Revista Mensual de Economía, Sociedad y Cultura, Julio 2011, ISSN 1605-5519. Disponible en: <http://rcci.net/globalizacion/2011/fg1207.htm>

mexicanos a partir de las reformas al artículo 115 constitucional— que da pauta para que las legislaciones locales, como el caso del estado de Oaxaca, reconozcan a los usos y costumbres como parte de sus procedimientos electorales; lo que también tiene efecto en el hecho de que la Ley Orgánica Municipal del estado de Tlaxcala reconozca la representación comunitaria dentro de la estructura del Ayuntamiento.

Otro caso es el de la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero⁵, que posterior a su aprobación en 2011 hizo posible la existencia legal de las policías comunitarias y sus federaciones. También puede citarse el municipio autónomo de Cherán en el estado de Michoacán⁶. De esta manera, las modificaciones a la constitución federal y a los marcos normativos de cada entidad, conforme a las características y necesidades de su población son muestra de la manera en que los referentes comunitarios se introducen paulatinamente en las instituciones liberales.

En este sentido, son las experiencias locales las que pueden asistir en el análisis que vincula al liberalismo con el reto que representa una cultura diferenciada sin dejar de defender la libertad individual. Las dinámicas locales han sido consideradas, además, como impulsoras del proceso de democratización institucional del país con la incorporación de los diputados de

⁵ Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero Disponible en:

<http://www.iepcgro.mx/PDFs/MarcoLegal/Leyes%20Locales/Ley%20N%C3%BAmero%20701%20de%20Reconocimiento,%20Derechos%20y%20Cultura%20de%20los%20Pueblos%20y%20Comunidades%20Ind%C3%ADgenas%20del%20Estado%20de%20Guerrero.pdf>

⁶ Al respecto véase Jorge Martínez Aparicio, “San Francisco Cherán. Revuelta comunitaria por la autonomía, la reapropiación territorial y la identidad” en Economía y Sociedad, vol. XXI, núm. 36, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo Morelia, México, 2017. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/510/51052064009.pdf>

partido en 1977, pero que ya existían en algunas entidades hacia 1974⁷. También en la alternancia y el gobierno dividido los municipios fueron pioneros por lo que representan un contexto en el que se forjan experiencias significativas para la democracia mexicana.

Una de las entidades que permite corroborar estas teorías, es precisamente, el estado de Tlaxcala por tres factores principales: los procesos de alternancia en el gobierno estatal, la alta competitividad electoral, la distribución partidista de sus gobiernos municipales, así como la pluralidad partidista en la composición del Poder Legislativo estatal. Incluso, se puede mencionar su alto desarrollo político al tomar en cuenta la participación electoral de los ciudadanos, el número de partidos que participan en la elección y el índice de competitividad⁸.

No obstante, además de estos elementos, destaca la figura de representación comunitaria que poco se ha abordado pese a ser la única legalmente reconocida en toda la República Mexicana, la cual funge como una autoridad auxiliar del Ayuntamiento, en algunas demarcaciones territoriales, misma que recibe el nombre de Presidencia de Comunidad. Y es precisamente el análisis de esta figura local de representación comunitaria el objeto de estudio de esta investigación, que a continuación se precisa.

En el marco de la *renovación moral*⁹ emprendida por el gobierno del presidente Miguel De la Madrid (1982-1988), tuvo lugar lo que se conoció

⁷ Alonso Lujambio, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, Editorial Océano, México, D.F. 2000.

⁸ Juan Reyes del Campillo, “Descentralización política y tensiones del sistema de partidos en México” en *Cultura política y elecciones locales*. Universidad Autónoma Metropolitana/Ediciones Eón, México, 2011, p. 22-28.

⁹ En el pensamiento de Miguel de la Madrid éste era uno de los siete medios para alcanzar una sociedad igualitaria, estos eran: 1) nacionalismo revolucionario, 2) democratización integral, 3) renovación moral de la sociedad 4) sociedad igualitaria, 5) planeación democrática, 6) desarrollo, empleo, combate a la inflación y 7)

como la *descentralización de la vida nacional*¹⁰, que consistió en transferir acciones, actividades o funciones concentradas en un órgano gubernamental hacia otros. Dicha estrategia buscó agilizar las acciones, la toma de decisiones y en general redistribuir el poder político entre grupos sociales, dependencias gubernamentales y organizaciones políticas¹¹. Como parte de dicho proceso, tuvieron lugar una serie de reformas al artículo 115 constitucional, dirigidas a dotar de autonomía al municipio mexicano lo que derivó en su reconocimiento como base de la organización política, territorial y administrativa de los estados¹².

1.1 El estado de Tlaxcala: Un caso único en la República Mexicana

descentralización de la vida nacional. La renovación de la vida nacional “implica anteponer a todos los intereses personales, de familia o de grupos, de clases sociales o de regiones, el interés superior de la Nación, y exige la revisión y modernización de las legislaciones y de todos los sistemas administrativos así como la creación de mecanismos adecuados de control con el fin de prevenir, sancionar y corregir desviaciones, requiriendo para su cabal cumplimiento, de participación general en el control social” en Gaceta Mexicana de Administración Pública, Estatal y Municipal, *Pensamiento Político del Licenciado Miguel de la Madrid H., Descentralización de la vida nacional, federalismo, fortalecimiento de la vida municipal*, Ediciones Instituto Nacional de Administración Pública, Número especial 5-6, México, D.F. 1982. Disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/gaceta-mexicana/issue/view/497>

¹⁰ Arcudia Hernández considera que este programa de descentralización, que se ubica entre 1983 a 1999, puede leerse como un instrumento del gobierno federal “para conservar el poder político y fortalecer su legitimidad tambaleante. El principio de la descentralización para conservar el control político global (y, en efecto para fortalecerlo) parecía particularmente prominente durante las administraciones de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) y de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)”. Carlos Ernesto Arcudia Hernández, “la descentralización municipal en México: nuevas relaciones intergubernamentales a partir de las reformas al art.115 de la constitución” en *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, Número especial: América Latina. EMUI Euro-Mediterranean University Institute, Universidad Complutense de Madrid, España, 2012. Disponible en: <https://webs.ucm.es/info/nomadas/americalatina2012/index.html>

¹¹ El proceso de descentralización incluía cinco contextos en los cuales tendría efecto: jurídico-político, administrativo, económico, social y cultural. El segundo de estos correspondía a la administración pública que se consideró consistía en la “capacidad de hacer descender el núcleo decisorio para que sea efectiva [la descentralización] y delegar mayores facultades a los niveles operativos de los estados y de los municipios. Se necesita en forma indispensable proseguir con la reforma administrativa a nivel de los gobiernos locales y a nivel de los ayuntamientos, siendo estos últimos los que más las requieren, porque son los que están en contacto y directo con la población del país”. Gaceta Mexicana de Administración Pública, Estatal y Municipal, *op. cit.*, p.08.

¹² Carlos Ernesto Arcudia Hernández, *op. cit.*

La legitimación de estos principios, en el estado de Tlaxcala, estuvo a cargo del gobernador Tulio Hernández (1981-1987) quien con la intención de fortalecer el federalismo y la autonomía de los municipios llevó al congreso local la iniciativa de situar a las autoridades auxiliares, llamadas entonces presidencias auxiliares, en el rango de *regidores de pueblo*¹³. De esta manera esta figura¹⁴ — fundada en la estructura tradicional de los barrios y comunidades del estado¹⁵ así como en un sentido de autonomía¹⁶— sería parte del cabildo municipal, participaría en la toma de decisiones y se le facultaría para desempeñar una serie de actividades que hasta entonces estaban a cargo del gobierno municipal. Lo anterior tuvo la intención de integrar a las comunidades para mejorar la práctica administrativa de sus gobiernos¹⁷.

¹³ Ever Sánchez Osorio, “Disputas por el municipios en México: autonomía, descentralización y formación de Estado en Tabasco y Tlaxcala” en Bautista, M., Garza, Z. y Matamoros, P., *Participación y rupturas de la política en México: subjetividad, luchas y horizontes de esperanza*, Migue Ángel Porrúa, Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca, Instituto de Investigaciones Sociológicas, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades “Alfonso Vález Pliego”, México. D.F. 2015.

¹⁴ Es necesario precisar que su incorporación no es fortuita, porque se trata de una figura que ya existía y que formaba parte de la tradición organizativa de las comunidades del estado y que ha sido socialmente legítima, y que ahora se vuelve jurídicamente legal. De esta manera, la Presidencia de Comunidad integra en sí misma, elementos de una estructura comunitaria y otros de la democracia liberal que se integran de manera diversa en su estructura y en los procesos que de ella se derivan.

¹⁵ A la organización política de las comunidades tlaxcaltecas les precede la de tipo cívico y religiosos. La organización en los barrios puede considerarse la base de una organización política mayor, ya sea a nivel comunitario o municipal. Lo anterior lo explica Bertoldo L. Sánchez Muñoz, tomando el ejemplo de un municipio de reciente creación y plantea que “Hasta antes de la municipalización el Principal [cargo cívico y religioso] convocaba a la reunión del barrio ara resolver los asuntos de tipo civil y religioso, hoy, esta vieja forma de participación y representación es *utilizada* y convocada también por el agente municipal de barrio, para resolver y dar a conocer los asuntos civiles, convirtiéndose más en una instancia administrativa formal.” (Cursivas mías). Bertoldo L. Sánchez Muñoz, “Barrios y sistema de cargos: identidad cultural y cambio en la Magdalena Tlaltelulco” en revista *Urna abierta*, Vol.1, año 1, número 3, Instituto Electoral de Tlaxcala, México-Tlaxcala, 2000, p. 24.

¹⁶ Raúl Olmedo, *El poder comunitario en Tlaxcala. Las Presidencias Municipales Auxiliares*, Editorial Comuna, México, D.F. 1999.

¹⁷ Jorge Hernández-Díaz y Víctor Leonel Juan Martínez, *Dilemas de la institución municipal, una incursión a la experiencia oaxaqueña*, Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, Cámara de Diputados (LX Legislatura) México, D.F., 2007. Disponible en: <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LX/dilema.pdf>. También, Raúl Olmedo, *op. cit.* y C. García, “Presidencias municipales auxiliares. Estado de Tlaxcala” en Olmedo, Raúl, (coord.) *Experiencias municipales repetibles*. Instituto de Administración Municipal, D.F.- México, 1999.

Con lo anterior, la estrategia local no solo respondía al proceso de descentralización municipal impulsado a nivel federal en la década de 1980, sino que puede considerarse como una respuesta para contrarrestar los nacientes conflictos en los municipios del estado por la centralización de los recursos económicos, más aún éstos cambios hicieron que el estado se colocara en una dinámica sin precedentes al definirse tres tipos de regidores: a los regidores de mayoría relativa y de representación proporcional se sumaban los regidores de pueblo. Cualquiera que fuera la razón, lo cierto es que se consideró que Tlaxcala se había colocado a “la vanguardia en la reforma del estado, en la federalización, en la descentralización, [y] en la participación social”¹⁸.

Este panorama tuvo por lo menos cuatro implicaciones. La primera de ellas, y la más evidente, fue que la estructura del cabildo municipal sería morfológicamente distinta a las existentes en el resto de los estados lo cual, a su vez, traería consigo el desafío de rediseñar la dinámica que hasta entonces se conocía en los cabildos. Esto, entre otras cosas, porque ahora estos representantes serían requeridos para aprobar los planes de gobierno en su municipio. Así, ante la necesidad de una democracia más receptiva, la nueva estructura del cabildo reflejaba un carácter inclusivo donde la comunidad cobraría mayor importancia para las actividades municipales y a la vez se reforzaría la organización de las propias comunidades.

La segunda consistió en adecuar el andamiaje institucional que vigilara y resguardara los mecanismos electorales de estas figuras, así como lo concerniente a la definición de sus facultades. La convergencia de mecanismos distintos derivó en que la autoridad auxiliar, al ser llevada al ámbito de la estructura administrativa de gobierno, tuvo que asumir el reconocimiento de

¹⁸ Raúl Olmedo, *op. cit.*, p.17.

una serie de procedimientos y ordenamientos jurídicos derivados de una estructura democrática liberal en la que privan los principios de libertad, igualdad política y de mayoría, entre otros. Así, pese a que en sus procedimientos tradicionales ya estuvieran presentes algunos de estos principios —como el de mayoría, por ejemplo— la institucionalización de esta figura implicó unificar los procedimientos tradicionales de cada comunidad con los de la tradición democrática liberal.

En tercer lugar, fue necesario considerar la vinculación que se haría entre los procedimientos tradicionales —que hasta entonces habían sido la única referencia para la actividad de las autoridades auxiliares— con los mecanismos de la democracia liberal. De esta manera, aunque se encuentra facultada y respaldada por las leyes locales que garantizan el reconocimiento de los principios liberales, en ella continúan presentes también mecanismos tradicionales —como la elección de sus representantes a partir de usos y costumbres— que atienden al sentido de comunidad, de arraigo y de pertenencia, factores que han permitido la continuidad de su organización interna.

Finalmente, desde el plano social, los ciudadanos de las comunidades tlaxcaltecas tuvieron que asumir la renovada estructura de la autoridad auxiliar para hacer uso de ella, conocer sus nuevas facultades, así como involucrarse y participar en su naciente y novedoso gobierno comunitario. De esta manera, el estado de Tlaxcala se convirtió en el único estado de la república en contar con la figura de representación territorial comunitaria, con facultades políticas y administrativas, reconocida y autorizada por las leyes locales, esto desde hace 34 años.

Estas particularidades revisten un escenario proclive para el análisis de la organización política local porque la incorporación de la representación comunitaria institucionalizada constituye un parteaguas en la vida democrática municipal de este estado y de sus comunidades. El primero en llamar la atención sobre dichas características en la organización local del estado de Tlaxcala fue Raúl Olmedo quien publicó dos libros, el primero en 1997¹⁹, decantados desde la administración pública en los que consideró que las particularidades de la Presidencia de Comunidad, nombre que adquirió esta figura desde hace 19 años, la convertían en un cuarto orden de gobierno e hizo hincapié en la importancia de la organización comunitaria como fortaleza municipal.

Por otra parte, se encuentra el trabajo de Saúl Jerónimo Romero²⁰ quien parte del análisis de la comunidad, y pone el acento en lo que llama la modernización de las prácticas comunitarias, tomando en cuenta el contexto del reconocimiento de espacios de representación política en las comunidades. El énfasis de su estudio se ubica en considerar un panorama amplio de la comunidad, no acotada a lo indígena, y los alcances que tiene su representación política. Concluye que las modificaciones a la legislación estatal que hicieron posible que la Presidencia de Comunidad tuviera cabida permanente en el ayuntamiento municipal, son de mayor profundidad que las propuestas hechas

¹⁹ Raúl Olmedo, *El cuarto orden de Estado y de Gobierno*, Editorial Instituto de Administración Pública de Jalisco y sus Municipios, A.C., México, 1997. El segundo libro de este autor que abordó la temática fue escrito en 1999 *El poder comunitario en Tlaxcala. Las Presidencias Municipales Auxiliares*, Editorial Comuna, México, D.F.

²⁰ Saúl Jerónimo Romero, “Las presidencias de comunidad en Tlaxcala, un cuarto poder moderno y comunitario” en López, A. y Tamayo, S. (coord.), *Cultura (y) política*, Serie estudios, Biblioteca de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, México, D.F., 2013.

por la COCOPA²¹ para responder a la autonomía indígena, y que después serían incluidas en el artículo segundo de la Constitución Política mexicana²².

El siguiente trabajo estuvo a cargo de José Guillermo Basilio Aragón Loranca²³ que, a través de su tesis de licenciatura de la facultad de Derecho de la UNAM, se centró en la elección por usos y costumbres de esta figura, para establecer algunas de sus implicaciones, especialmente en ámbito jurídico y social, y sugerir la necesidad de su protección y reglamentación jurídica²⁴.

Además, está el trabajo de Ever Sánchez Osorio²⁵ cuyo artículo toma como ejemplo a la presidencia de comunidad de San Lorenzo Axocomanitla que en 1995 obtuvo el reconocimiento para ser municipio a través de presiones políticas y sociales dirigidas hacia el congreso del estado. Con este caso el autor plantear la importancia del poder regional, es decir, de los grupos locales que existen en las comunidades, por la influencia que ejercen en los cambios políticos y la estructura del estado.

²¹ Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) que tuvo su origen en el movimiento encabezado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional que, entre otras cosas, se interesa por el reconocimiento de los pueblos indígenas de América.

²² En este artículo constitucional se plantea la composición pluricultural de la Nación mexicana que tiene como base a los pueblos indígenas. A la letra dice: “Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural. II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.” Disponible en: <https://mexico.justia.com/federales/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos/titulo-primero/capitulo-i/#articulo-2>

²³ José Guillermo Basilio Aragón Loranca, *Las elecciones de presidente de comunidad por usos y costumbres en el estado de Tlaxcala y su reglamentación en el marco jurídico*, Tesis de licenciatura de la Facultad de Derecho de la UNAM. 2005.

²⁴ También se han escrito trabajos de opinión como el Gerardo Carrasco Cano quien abunda sobre “El exceso de presidencias de comunidad en el Estado de Tlaxcala” en *Gobernanza y Gestión Local*, revista de la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, No. 5, Tlaxcala, 2016.

²⁵ Ever Sánchez Osorio, *op. cit.*

Las críticas y precisiones que se hacen en estos trabajos sobre el desempeño de la representación comunitaria no llegan a demeritar el sentido comunitario de la organización local. Por el contrario, se exalta la influencia que el carácter comunitario tiene sobre sus miembros, sobre el municipio y sobre la organización política local.

Ante este panorama de escasez de estudios que analicen la realidad política local del estado de Tlaxcala, la presente investigación se propuso abordar a la Presidencia de Comunidad desde una perspectiva innovadora. Desde los conceptos y perspectiva de la sociología política y la ciencia política. En primera instancia, se parte de considerarla como una institución política, es decir, como una figura política de la cual interesa precisar su estructura, su funcionamiento y los procedimientos que a partir de ella se desencadenan, todo lo anterior para identificar las aportaciones que desde esta figura se hacen a la democracia de los municipios del estado.

1.2 Andamiaje teórico de la tesis

Para estudiar la estructura y funcionamiento de la Presidencia de Comunidad se consideró necesario definir los conceptos participación ciudadana y representación política que forman la base a desde la cual se teje el problema de investigación. Estos conceptos sirvieron para reflexionar sobre la democracia representativa en el contexto de cuatro comunidades de estudio del estado de Tlaxcala. Partir de estos conceptos, se precisó la manera en que las prácticas tradicionales se articulan con los procedimientos derivados de la democracia liberal, puesto que algunas características de la Presidencia de Comunidad contemplan mecanismos de participación y representación que podrían eventualmente complementar las ofrecidas por la democracia liberal.

Analizar a la figura Presidencia de Comunidad a la luz de los conceptos de participación ciudadana y representación política permite establecer en qué medida se responde a los preceptos democráticos, considerando que la pertenencia territorial es un elemento primordial de la organización política tlaxcalteca y que incide en las características que adquiere tanto la participación ciudadana como la representación política en un territorio determinado. Además, representa una novedad en los estudios de la Ciencia Política en México que apenas han investigado a las Presidencias de Comunidad, al menos desde la perspectiva de organismos que pueden impulsar la democracia, o incluso la participación política a niveles inframunicipales.

Por otro lado, si bien otros trabajos, como se vio anteriormente, han considerado el sentido de comunidad para hablar de los elementos subjetivos que están implicados en el funcionamiento de la organización política local, en esta investigación se considera que la manera más precisa de enunciar lo ocurrido es hacer referencia a la pertenencia territorial. Lo anterior debido a que cada comunidad determina los pormenores de la elección de su representante en donde la pertenencia al territorio comunitario determina tanto la posibilidad de elegir como la de ser electo. Asimismo, el arraigo ocurre de diferente manera de una comunidad a otra y esto tiene implicaciones específicas en lo que respecta a la participación y representación. Teniendo en cuenta lo anterior, se elaboraron una serie de objetivos particulares de investigación que se exponen a continuación:

- 1.- Explicar los presupuestos teóricos de la participación ciudadana, la representación política y la pertenencia territorial en los Estados que tienen como régimen político la democracia liberal representativa

2.- Contextualizar la relevancia del estado de Tlaxcala como espacio donde tiene lugar la institucionalización de la organización política comunitaria

3.- Explicar la figura de la Presidencia de Comunidad en el entramado institucional democrático en Tlaxcala

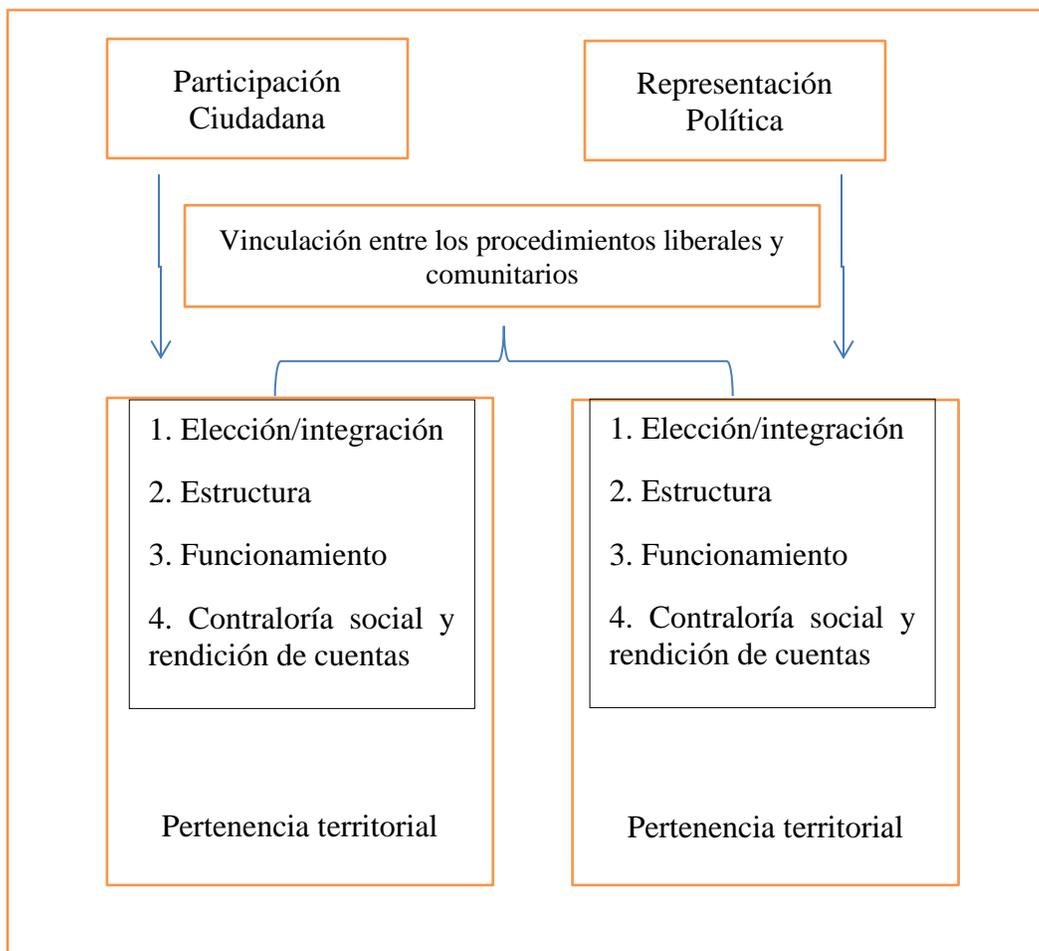
4.- Analizar la relevancia y contribución de esta figura política para los procesos de participación ciudadana y representación política en los cuatro municipios de estudio

5.- Analizar y determinar la importancia de la pertenencia territorial en los procesos democráticos que se derivan de la Presidencia de Comunidad

En cuanto a la estrategia analítica, se parte del modelo propuesto por Tirado Miranda²⁶ para el análisis de una figura institucional de participación, que contempla seis dimensiones, estas son: 1) integración, 2) estructura y organización, 3) funcionamiento, 4) recursos, 5) atribuciones e incidencia y 6) control. A partir de estas y de los objetivos de estudio, se crearon algunas categorías propias para este análisis. De esta manera, para abordar tanto la participación ciudadana como la representación política se utilizaron las siguientes: 1) elección-integración, 2) estructura, 3) funcionamiento, 4) contraloría social y rendición de cuentas. En el Cuadro 1.1 se resumen estas dimensiones analíticas relacionándolas con los conceptos clave.

²⁶ Tirado Miranda Valeria, *Régimen democrático y mecanismos locales de participación ciudadana. El caso de los consejos ciudadanos en el Distrito Federal*, Tesis de Maestría en Sociología Política, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, D.F-México, 2012.

Cuadro 1.1 Estrategia de análisis para abordar la figura de la Presidencia de Comunidad



Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de Tirado Miranda

1.3 Área de estudio: Las comunidades

Para dar cumplimiento a los objetivos propuestos, fue necesario determinar una referencia empírica que permitiera observar los planteamientos derivados de la revisión teórica. No obstante, definir a las comunidades de estudio implicó reconocer un universo amplio y complejo porque, aunque únicamente 45 de los

60 municipios del estado cuentan con Presidencia de Comunidad²⁷, la suma de estas es de 394. Además, cada una presenta características particulares que la hacen destacar tales como sus antecedentes históricos, referencias culturales, organización política, la cantidad de integrantes del cabildo e incluso si se consideran algunos datos electorales como el porcentaje de participación o índice de competitividad, entre otros.

Considerando esta complejidad —y a sabiendas de que la selección que se haga de las comunidades de estudio no podría cubrir la diversidad de los procesos que se realizan en cada una de las 394 Presidencias de Comunidad— se decidió elegir aquellas que mostrarán escenarios opuestos, partiendo de la forma de elección que emplean para definir a su representante, que puede ser a través del voto constitucional o siguiendo sus usos y costumbres. Se consideró también la ubicación territorial, que no estuvieran en un mismo municipio y que no compartieran la dinámica económica o social. El cuadro siguiente detalla las razones por las que se escogieron las cuatro comunidades para esta investigación.

²⁷ En el resto de comunidades se eligen “Delegados Municipales” quienes fungen como autoridades auxiliares y tienen sólo tres facultades de las 24 de los presidentes de comunidad, estas son: Cumplir y hacer cumplir las normas federales, estatales y municipales, los acuerdos que dicte el Ayuntamiento al que pertenezca así como las demás disposiciones que le encomiende el Presidente Municipal; promover la participación y la cooperación de sus vecinos, la de grupos indígenas y marginados en programas de beneficio comunitario y expedir constancias de radicación de los ciudadanos que vivan en su comunidad. Véase sobre las Delegaciones Municipales en la Ley Orgánica Municipal, artículo 121. Disponible en: <https://www.congresodetlaxcala.gob.mx/archivo/leyes/L076.pdf>

Cuadro 1.2 Características de las comunidades de estudio

Nombre de la comunidad	Municipio al que pertenece	Ubicación del municipio	Forma de elección de su presidente de comunidad	Algunas particularidades
San Benito Xaltocan	Yauhquemehcan	Centro	Voto Constitucional	La estructura administrativa incluye un secretario técnico ²⁸ . Colinda con una de las ciudades más importantes del estado.
San Marcos Contla	Papalotla de Xicohtécatl	Sur	Voto Constitucional	La estructura administrativa de la Presidencia de Comunidad es similar a un <i>Municipio en Pequeño</i> ²⁹ .
Santa Cruz Tlaxcala	Santa Cruz Tlaxcala	Centro	Usos y costumbres	Desde su nacimiento, hace 11 años, su forma de elección ha sido por usos y costumbres, no cuenta con población indígena y se encuentra en la cabecera municipal ³⁰ .
Santa Apolonia Teacalco	Santa Apolonia Teacalco	Sur	Usos y costumbres	Después del proceso de remunicipalización, ocurrido en 1995, es el único de estos nuevos Municipios que cuenta con una Presidencia de Comunidad pese a lo reducido de la población y del territorio del municipal. Las experiencias de unidad, participación y autonomía de esta comunidad y municipio han sido documentadas en diversos trabajos académicos.

²⁸ Se encarga de dar asesoría en gestión y administración pública al responsable de la Presidencia de Comunidad, este cargo no se encuentra en otras comunidades. Además, para definir la estructura administrativa se consideró cubrir un perfil profesional y experiencia en el área a desempeñarse.

²⁹ La idea de "Municipio en pequeño" fue identificada por Olmedo en sus primeros estudios sobre la Presidencia de Comunidad, aunque ésta forma no existe en todas las comunidades del estado.

³⁰ Entre otras cosas, con la descentralización se buscaba que los recursos y beneficios se llevaran a las comunidades alejadas del centro, que no se concentraran en la cabecera municipal por ello es que en éstas no tenían, hasta hace algunos años, Presidencia de Comunidad.

Fuente: elaboración propia con datos del trabajo de campo.

Una vez detalladas las comunidades de estudio, el apartado siguiente explica la metodología desarrollada que combinó métodos cualitativos y cuantitativos.

1.4 Metodología

La metodología cualitativa consistió en entrevistas semi-estructuradas con guion a informantes clave de cada una de las comunidades de estudio, para ello, se diseñó un trabajo de campo que se realizó en tres momentos durante el año 2017 y febrero de 2018. La primera fase consistió en un primer acercamiento a las comunidades para identificar a los posibles informantes y conocer la realización de los procesos y el funcionamiento de las presidencias; durante la segunda fase se construyeron los instrumentos, un guion de entrevista para ser aplicado a los presidentes de comunidad y otros informantes clave. La tercera etapa consistió en la realización de las entrevistas con informantes clave y presidentes de comunidad de las cuatro comunidades de estudio.

Cuadro 1.3 Perfil de los entrevistados

Comunidad	Cargos de los entrevistados
San Benito Xaltocan	Presidente de comunidad
	Asesor en gestión y administración pública ³¹
San Marcos Contla	Presidente de comunidad
Santa Cruz Tlaxcala	Presidente de comunidad
	Presidente municipal
Santa Apolonia Teacalco	Presidente de comunidad
	Presidente municipal

³¹ Fue un informante clave para el acercamiento a la estructura y funcionamiento de las Presidencias de Comunidad, de ahí la pertinencia de la entrevista.

Fuente: elaboración propia a partir del diseño metodológico.

La metodología cuantitativa consistió en un trabajo de encuesta. Se levantó una muestra no representativa de las cuatro comunidades de estudio, que se detallaron en un apartado anterior. El cuestionario se estructuró a partir de los conceptos que condujeron la investigación: participación ciudadana, representación política y pertenencia territorial. De esta manera, los apartados del instrumento estuvieron diseñados para responder a los planteamientos que se hicieron en la revisión teórica.

Se realizaron un total de 30 encuestas por comunidad, que sumaron un total de 120. Para contactar a los encuestados se acudió a las comunidades de estudio, primero con los presidentes de comunidad para informarles del levantamiento que se haría y para identificar a los barrios y la distribución de la población a fin de considerar los lugares y momentos más adecuados para hacer las entrevistas debido a que la localización de las viviendas, en algunos casos, es dispersa. Con esta información se acudió a los lugares que la población frecuenta tales como parques centrales y mercados. Además, se recorrieron algunas calles de la comunidad y de manera aleatoria se tocaron puertas para aplicar el cuestionario.

La encuesta se dirigió a hombres y mujeres mayores de 18 años que radicaran en la comunidad. La información de los 120 cuestionarios se procesó en los programas Excel y SPSS con lo cual fue posible cruzar algunas variables e identificar algunas regularidades. Entre estas se encuentra el hecho de que los ciudadanos de las cuatro comunidades acuden, en su mayoría, a ejercer su voto —conforme a la participación electoral— pero en lo que refiere a la participación de tipo no electoral esta es menos común y se concentra en las

comisiones escolares de nivel básico, en menor medida en las mayordomías o festividades religiosas y por debajo están las campañas y los partidos políticos.

1.5 Estructura de la tesis

A partir de la información recabada, y teniendo en cuenta la estrategia de análisis, la estructura de la tesis se presenta en los capítulos que a continuación se describen.

En el capítulo que sigue, Capítulo II, se plantean las vertientes teóricas que dan sustento a la investigación es decir los postulados del liberalismo democrático y lo que corresponde al comunitarismo. Aquí se especifican las dimensiones teóricas en torno a las cuales se estructura esta investigación.

Estas dimensiones son de relevancia para entender el papel de la Presidencias de Comunidad en el entramado de la organización política local y en específico en la estructura política del municipio tlaxcalteca.

Así, se inicia con un recorrido por la genealogía del liberalismo para identificar los fundamentos de esta corriente desde su vertiente política, que se opone al gobierno monárquico, y precisar su diferencia con respecto a otros tipos de liberalismo, como el económico. De esta manera, el liberalismo es visto como doctrina política desde donde se establecen las bases del poder político a partir de los planteamientos de Hobbes, Locke, Rousseau, entre otros, quienes plantearon la necesidad de precisar una relación contractual con el Estado.

Los derechos naturales, de libertad e igualdad, paulatinamente se fueron incorporando hasta que llegaron a consolidarse como derechos político-sociales a cuyo cargo quedaba el Estado. Para ello fue necesario instaurar una serie de

instituciones política, así como establecer la división de poderes para evitar el control o dominio del poder y colocar pesos y contrapesos. Estos principios encontraron eco en la democracia que los hizo pilares de su estructura.

Si bien, la democracia liberal permite superar las diferencias que llevaban a la generación de privilegios y de control político basado en el linaje y el derecho divino, y hace que todos los ciudadanos sean considerados en igualdad de condiciones, de derechos y obligaciones; este proceso de homogenización en el siglo XX tuvo que enfrentar una serie de cuestionamientos. Las particularidades culturales y sociales, así como la importancia de la comunidad en la conformación del individuo fueron aspectos que el comunitarismo imputó al liberalismo.

Sin embargo, existen mecanismo a partir de los cuales es posible analiza la relación permanente que existe entre el liberalismo y el comunitarismo. Por ello, se asume que la contradicción que se le presenta al liberalismo al considerar los contextos culturales y sociales en el ejercicio de ciudadanía es proclive a analizarse a través del ejercicio cotidiano de los procesos de participación ciudadana y representación política en los contextos locales, desde donde se puede dar cuenta de su integración, que supere la dicotomía.

Ya expuestos los preceptos teóricos, en el Capítulo III se introduce al objeto de estudio considerando algunos momentos históricos que influyeron en la estructura contemporánea de la Presidencia de Comunidad. De esta manera, aquí se exponen algunos antecedentes que fueron determinantes para dar inicio, mantener y consolidar la autonomía como territorio y como pueblo tlaxcalteca, lo que en consecuencia permitió la conservación de su organización barrial y comunitaria. Así, se plantea que la figura comunitaria contemporánea puede considerarse como un remanente del sentido de autonomía que ha caracterizado

a esta población a lo largo de su historia, y que se ha mantenido al incorporar en su estructura los intereses de un sistema mayor, primero los de la corona española y más recientemente los de la democracia liberal.

También se plantea la importancia de distinguir la diferencia territorial del estado —sobre todo entre el norte y el sur— en la medida en que estas características orientaron la instalación de haciendas y factorías lo que a su vez influyó en la organización del poder local. Fue así que los hacendados, los caciques, los dueños de fábricas y después los sindicatos controlaron las decisiones municipales mantenido a las comunidades al margen de toda decisión, incluso en la elección de sus propias autoridades locales.

Las relaciones de poder que a partir de entonces se gestaron en estas regiones llevarían a que años después las cabeceras municipales fueran presionadas por las exigencias de sus comunidades que buscarían su autonomía, para poder gobernarse y ser beneficiadas. Estas pugnas derivaron en lo que se conoció como el proceso de remunicipalización. De esta manera vuelve a surgir el sentido de autonomía, esta vez desde las comunidades hacia sus propios gobiernos locales.

En seguida se plantea el recorrido que ha seguido la institucionalización de la figura Presidencia de Comunidad desde 1955 a la fecha para que esta llegara a formar parte del cabildo municipal. Con este marco histórico como referencia general se llega a la exposición de las características políticas, sociales y culturales de las comunidades de estudio. Aquí se hace énfasis en la diversidad de las características que puede tener la figura de representación comunitaria pese a la existencia de una estructura jurídica común.

En el cuarto Capítulo se analizan los mecanismos y procesos que, derivados de la Presidencia de Comunidad, permiten o facilitan que los ciudadanos se involucren en los asuntos públicos de su comunidad y municipio. En análisis se realiza siguiendo las cuatro categorías antes definidas: elección, integración, estructura, funcionamiento, y contraloría y rendición de cuentas.

Bajo esta orden se identifican las figuras colectivas de participación institucionalizada como el Comité Comunitario y aquellas figuras colectivas que desarrollan bajo mecanismos propios de la tradición de cada comunidad como la asamblea, comisiones y faenas. A partir de ellas se destaca el tipo de incidencia que cada una presenta.

La discusión que se plantea considera que, si bien existen mecanismos cuya estructura y funcionamiento, institucional o comunitario, permiten encausar un tipo de participación que va más allá de la consulta para volverse resolutive, esto se ve limitado por varios aspectos. Entre ellos se destaca el desinterés que muestra la población en su uso, el desuso de algunos de estos mecanismos por parte de la Presidencia de Comunidad, así como la resistencia de su uso por parte del gobierno municipal.

Así, persiste el descredito y desconfianza de los ciudadanos hacia el gobierno local lo cual ha mermado la trascendencia de estos mecanismos. No obstante, destacan las estructuras institucionales y tradicionales sobre las cuales se erigen además de que ellas mismas son parte de la pertenencia y sentido de comunidad local lo que incrementa su importancia analítica. Conjuntamente, la estructura de estos mecanismos considera una relación permanente, y no eventual como ocurre con otros medios -como el plebiscito o referéndum-, entre los ciudadanos y sus gobiernos a manera de acompañamiento en los procesos y en la toma de decisiones.

Lo anterior implica crear un espacio delimitado por las particularidades de sus normas que se apropian y generan un referente socio-cultural. De esta manera, la participación ciudadana y comunitaria desde los mecanismos que existen en la Presidencia de Comunidad adquiere formas y alcances diversos. Sin embargo, se enfrentan desafíos para que la trascendencia de los mecanismos de participación ciudadana, que se proveen desde la Presidencia de Comunidad, no se limite solo a considerar su estructura y los procesos que idealmente se han definido, sino que exista un interés por parte de los ciudadanos de recuperarlos.

Por su parte, la estructura en la que se presenta el Capítulo V corresponde también, a las categorías analíticas planteadas por Tirado, estas son elección, integración, estructura, funcionamiento y rendición de cuentas. Desde ellas se analiza la representación política que se genera a partir de la figura política Presidencia de Comunidad. Aquí se destaca que el tipo de representación que se realiza a través de esta figura que incorpora los medios tradicionales como los institucionales, ello en diferentes momentos y bajo distintas acciones.

El debate teórico mandato-independencia se presenta de forma tangible pues el representante a la vez debe responder a las exigencias y facultades que le son encomendadas por la ley local como por el ayuntamiento y también hacia la comunidad que lo eligió. En este sentido, destaca el carácter simbólico que tiene esta figura no solo en el plano comunitario sino también en el institucional hacia el ayuntamiento debido a que sus acciones se ven limitadas.

Si bien, la representación que hace esta figura frente al ayuntamiento busca establecer un punto de equilibrio y control ante las decisiones públicas que toma el Ayuntamiento, su presencia se ve limitada al haber sido eliminado

el voto de los presidentes de comunidad en el Cabildo³². Con ello, la relación se vuelve más simbólica que, de hecho, aunque su presencia en el espacio de toma de decisiones sigue siendo un punto destacado e inigualable que es aprovechado para beneficio de la comunidad. Lo anterior a través de las relaciones que se tejen con otros presidentes, representantes públicos y funcionarios.

La representación de la comunidad a través de la Presidencia de Comunidad si bien, como se dijo no deja de tener un amplio significado simbólico, también establece un espacio estratégico que puede ser utilizado para obtener beneficio para la comunidad a través de instancias públicas y privadas. El nombramiento como representante de la comunidad le confiere, una categoría de autoridad cuya trascendencia dependerá de las habilidades y cualidades de cada representante, así como de la exigencia de los ciudadanos para que no solo se limite a responder al sentido nominal y simbólico que se establece de facto a partir de la elección. Lo anterior se contempla como parte de los retos que enfrenta la Presidencia de Comunidad desde los fundamentos de la representación política. La tesis concluye con una serie de reflexiones que recogen las principales ideas de este trabajo de investigación.

A continuación, el Capítulo II, como ya se ha mencionado, se centra específicamente en las dimensiones teóricas que determinan los derroteros del análisis a partir de los planteamientos del liberalismo político y el

³² En octubre de 2015 los diputados del congreso del estado de Tlaxcala retiraron el voto a los presidentes de comunidad sin embargo, la legislatura siguiente (LXII) mantuvo el tema y el 14 de agosto de 2018 se anunció el aval de los diputados para reformar la Ley Municipal y regresar el voto a los presidentes de comunidad, sin embargo las modificaciones entraran en vigor a partir de septiembre de 2021. Iniciativas de Reforma a la Ley Municipal, *voto presidentes de comunidad*, 16 de agosto de 2018. Disponible en <https://congresodetlaxcala.gob.mx/iniciativa-reformas-ley-municipal-voto-presidentes-comunidad-4-16-agosto-2018/> Y también, El Sol de Tlaxcala, *Regresan el voto en cabildo a los presidentes de comunidad*, 18 de agosto de 2018. Disponible en: <https://www.elsoldetlaxcala.com.mx/local/regresan-el-voto-en-cabildo-a-presidentes-de-comunidad-1916154.html>

comunitarismo, este último a partir de la pertenencia territorial. A su vez, estos planteamientos son el referente para distinguir los conceptos de participación ciudadana y representación política.

CAPÍTULO II. FUNDAMENTOS DEL LIBERALISMO EN SU DIMENSIÓN POLÍTICA COMO BASE IDEOLÓGICA DE LA DEMOCRACIA MODERNA Y SU DISCUSIÓN CON EL COMUNITARISMO

En este capítulo, se exponen los lineamientos teóricos bajo los cuales se estructura este trabajo de investigación. Éstos se encuadran con los conceptos clave: participación ciudadana, representación política y pertenencia territorial, mismos que constituyen la base a partir de la cual se teje el problema de investigación. Dicho problema consiste en el análisis de una figura de representación local a la que subyacen aspectos políticos formalmente legales y otros no formales de carácter comunitario. La distinción teórica de los conceptos sirve para reflexionar sobre la manera en que éstos se expresan en la figura de representación comunitaria en el contexto de tres comunidades del estado de Tlaxcala. Para ello se parte de considerar los principios de un gobierno liberal con la intención de precisar la manera en que este se concibe en el contexto democrático y finalmente plantear desde este panorama la intervención de los procesos comunitarios.

En respuesta a lo anterior, se parte de identificar al liberalismo, cuyo origen se remonta a la historia occidental, durante los albores de la modernidad caracterizada por el movimiento ilustrado de finales del siglo XVII y hasta el XVIII. La búsqueda de superar el pensamiento medieval, que tenía como bastión a la restricción del conocimiento y la tiranía, hizo confluir ideas como las de Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau y Kant. Ellos establecieron, desde sus contextos, los hilos conductores que habrían de dar forma al liberalismo político, al considerar en sus planteamientos aspectos tales como: la autonomía individual, la naturaleza libre del ser humano, la preeminencia de un

contrato social, así como la separación de poderes. Con estos postulados la libertad, la igualdad y la autonomía cobraron relevancia tanto en la dimensión individual como en la política, en el sentido democrático, así como en el plano filosófico³³ y empírico.

No obstante, algunos de los planteamientos liberales serían sujetos de debate al entrar en contacto con una perspectiva que busca hacer notar la importancia de grupos y comunidades en la conformación de la persona. Así, la crítica no está referida a la estructura del Estado y a sus instituciones sino a la manera en que el individuo es considerado en el interior de dicha estructura. Es decir, se critica el carácter individualista del liberalismo por lo que, entonces, se trata de un conflicto interpretativo sobre la jerarquía de los derechos plasmados en el Estado de Derecho. La discusión se centra en el hecho de que los liberales desvinculan al individuo de toda relación y dependencia, pues ningún tipo de poder debe controlarlo o limitarlo. Asimismo, el liberalismo crea una arena en el espacio público que genera otros referentes en torno a la idea de comunidad.

Sin embargo, la comunidad genera en el individuo un sentido de pertenencia y crea pautas para relacionarse y con ello dar significado a sus acciones, de ahí la necesidad de considerar las particularidades con las que se

³³ Hacia 1971 John Rawls retoma los planteamientos liberales mostrando un renovado interés por la viabilidad teórica del liberalismo. En su trabajo Rawls revisa al liberalismo de los clásicos y hace su propia reelaboración desde la filosofía reconociendo que la justicia tiene mayores atributos sobre el utilitarismo. Con él se abre una faceta del análisis de la teoría y la praxis liberal en donde el individuo, sus libertades y derechos políticos siguen siendo el centro de la reflexión, aunque en lo posterior la referencia que se haga al liberalismo estará vinculada, y en ocasiones supeditada, al concepto de democracia. Al respecto ver Benítez Romero, María Benita, *La ciudadanía en la teoría política contemporánea: modelos propuestos para su debate*, Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, España, 2004. Disponible en: <http://biblioteca.ucm.es/tesis/cps/ucm-t27700.pdf> y Rawls, John., *Teoría de la justicia*, trad. de González, María Dolores, Madrid, F.C.E., 1993, (segunda reimpresión), p.10.

llevan a cabo los valores liberales y en particular los correspondientes a la democracia liberal. De esta manera, la pertenencia territorial se puede considerar como un concepto explicativo que puede derivarse de los planteamientos comunitarios y que permite establecer otra perspectiva como respuesta a las críticas hechas al liberalismo.

Con la intención de mirar de cerca la injerencia que tienen las prácticas comunitarias territorializadas sobre la participación ciudadana y la representación política se recurre a la *pertenencia territorial* como concepto que vincula los aspectos culturales propios de la comunidad con los dos aspectos formales del ejercicio democrático, es decir, con la participación ciudadana y con la representación política. De esta manera, se destaca la influencia que sobre los procesos de participación y representación ejerce la identificación y el arraigo a un territorio.

Así, al considerar la pertenencia territorial, es posible hacer converger y articular a estos dos planteamientos —liberalismo y comunitarismo— a partir, de la discusión de los conceptos clave de esta tesis: participación ciudadana y representación política.

En términos de participación ciudadana, conforme a la visión liberal, se destaca que, para que esta se defina como tal, debe estar dirigida hacia las decisiones de gobierno y no hacia las organizaciones sociales o hacia la resolución asistencial de necesidades de un grupo, como ocurre en la participación social y comunitaria respectivamente. Sin embargo, los medios de participación que se derivan de la participación comunitaria pueden considerarse como coadyuvantes de los que son propios de la democracia liberal que se han institucionalizado y extendido.

De esta manera, el plebiscito, referéndum y la iniciativa popular, como las figuras más difundidas de la participación dentro de la democracia liberal, pueden verse acompañadas de los medios de participación comunitarios que son más cercanos a los ciudadanos, que gozan de legitimidad entre ellos y que dan forma a una estructura propia de participación. La convivencia entre ambos puede generar un entorno que favorezca los procesos democráticos locales. Lo anterior, porque cada uno tiene un alcance en la toma de decisiones, así como una forma de incidencia ciudadana distinta, que va desde la consultiva hasta la vinculante.

En lo que corresponde a la representación política esta se encuentra mediada por el debate mandato-independencia, que es propio de la teoría sustantiva, en la que la valoración de la representación se relaciona con el quehacer político de los representados ante los representantes. De ahí que esta pueda ser fiduciaria, delegativa, simbólica, espejo o sociológica o de autorización, entre otras. Sin embargo, estas formas de representación no son excluyentes, ni tampoco privativas del contexto liberal o comunitario. Más bien, corresponden a diferentes episodios de la práctica de representación, cada uno con implicaciones específicas para la representación política liberal.

Las posibles vinculaciones entre estos planteamientos teóricos resultan relevantes al análisis que esta investigación se propone, dado que permiten mostrar la complejidad de las prácticas democráticas, sus posibilidades y desafíos. Para despejar las perspectivas y dar cauce a las especificidades teóricas y conceptuales necesarias para este trabajo se han dispuesto una serie de apartados de la manera que sigue.

El capítulo se conforma por cuatro apartados. En el primero se desarrolla la teoría liberal desde su origen hasta sus implicaciones en la formación del

Estado democrático. En el siguiente apartado, se plantea la crítica que recibió el liberalismo por quienes consideran a la comunidad como un elemento indisociable de la formación del individuo. En este apartado se propone considera a la pertenencia territorial como un concepto explicativo que permita dar cuenta de las particularidades territorializadas con las que se llevan a cabo las prácticas liberales.

En los apartados cuatro y cinco, respectivamente, se definen y precisan los conceptos clave, participación ciudadana y representación política a la luz de los planteamientos del liberalismo y el comunitarismo, así como los mecanismos que les corresponden. Finalmente se exponen las conclusiones del capítulo.

2.1 Genealogía del liberalismo en su vertiente política

Las diversas acepciones del liberalismo tienen como punto de partida un contexto ideológico cuyas raíces puede identificarse en tres momentos. Primero, en la reforma protestante del siglo XVI, donde se remite a la libertad humana de conciencia que generó una ruptura con el pasado feudal; segundo, en las revoluciones inglesas del siglo XVII que reivindican la libertad y voluntad individuales frente al poder absoluto de los reyes, y el tercero se ubica en los planteamientos de los pensadores de los siglos XVII y XVIII.

De esta manera, el liberalismo tiene como sustento ideológico la libertad individual, así como la presencia limitada y controlada del Estado frente a las libertades y a la vida privada del individuo. Esta última consideración al llevarse al plano económico hace énfasis en la libertad de propiedad, en el desarrollo material de los individuos, en las relaciones mercantiles y sobre todo en la

mínima intervención del Estado. Lo que alude al libre mercado, al liberalismo económico. Desde el plano político adquiere un sentido propio que se dirige al Estado de Derecho. Así, si bien estos liberalismos comparten el origen y la inspiración ideológica, es necesario precisar las referencias sobre el liberalismo político que trazan la vertiente teórica de esta investigación.

Así, el origen del liberalismo como pensamiento político puede ubicarse durante los siglos XVII y XVIII a partir de los planteamientos que realizaran Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704) y Montesquieu (1689-1755). Estos autores plantean, en general, el papel del Estado en relación a su población, desconociendo y rechazando la monarquía absolutista. También, propugnan los derechos individuales, la separación entre Iglesia-Estado, y en consecuencia la oposición a la autoridad de la tradición. De esta manera, sus ideas prefiguraron la defensa de un Estado constitucional y la existencia de un orden político soberano e impersonal establecido legalmente, sin que de él dependieran los gobernantes ni los gobernados.

Para precisar, habría que señalar que el liberalismo político consiste en reconocer la libertad del ciudadano de la opresión del Estado. De manera que, si se pretendiera pasar por alto esta relación primigenia, lo que se omite es el propio liberalismo³⁴. Así, los señalamientos de Locke fueron precursores en fundamentar la separación de poderes y la tradición constitucionalista que “se convirtió en la rama dominante de la cambiante estructura de la política europea y americana desde el siglo XVIII”³⁵. No obstante, estas contribuciones tienen

³⁴Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia, II Los problemas clásicos*, Alianza Universidad, Madrid, España, 2000, p. 463.

³⁵David Held, *Modelos de democracia*, Alianza Editorial, España, 2007, p. 97.

como argumento central el reconocimiento de los hombres como libres e iguales, dotados de derechos naturales.

2.1.1 El liberalismo visto como doctrina que fundamenta las bases del poder político moderno

El tránsito de los principios liberales, de igualdad y libertad, así como la limitación del Estado frente a la libertad individual, llevaron a reconocer paulatinamente la primacía de la Ley escrita como expresión de la voluntad general, del reconocimiento de los derechos fundamentales y de las libertades públicas. Estos principios sirvieron como base para la conformación del Estado de Derecho, en donde el sometimiento de la ley no es solo obligación de los ciudadanos sino del Estado mismo. Con ello, se dio forma a una estructura de gobierno que definía el papel de gobernantes y gobernados.

De esta manera, en las formulaciones del pensamiento político clásico pueden encontrarse los antecedentes teóricos de la estructura del Estado contemporáneo. Específicamente, se encuentran los principios que sustentan la definición de reglas estables, la división de poderes como forma de generar contrapesos que eviten la centralización del poder así como la precisión de instituciones políticas que continúen con la procuración de las libertades individuales.

Así, la existencia de reglas estables que tracen y definan una estructura inamovible desde la cual se establezcan los derechos y libertades fue una formulación que buscó superar el gobierno bajo decretos, leyes naturales u otros mecanismos no fijos, que por su indeterminación pusieran en riesgo la libertad y la igualdad. La consolidación de estas reglas se efectuó en las constituciones,

así como en la serie de instituciones políticas en donde quedaron asentados los derechos políticos, civiles y sociales.

Lo anterior fue posible mediante el abandono de la condición natural, para establecer un contrato —una sociedad con otros hombres— que los libre de las desavenencias que derivan de su condición de igualdad y definir entonces una sociedad política que, para Locke tiene tres características:

En primer lugar se necesita una ley establecida, aceptada, conocida y firme que sirva por común consenso de norma de lo justo y lo injusto, y de medida común para que puedan resolverse por ella todas las disputas que surjan entre los hombres [...] En segundo lugar, hace falta en el estado de Naturaleza un juez reconocido e imparcial para resolver todas las diferencias, de acuerdo a la ley establecida [...] En tercer lugar, se carece con frecuencia en el estado de naturaleza de un poder suficiente que respalde y sostenga la sentencia cuando esta es justa, y que la ejecute debidamente³⁶.

Así, la definición precisa de procesos y estructuras, amparados por la Ley confieren certidumbre a las acciones del gobierno hacia los ciudadanos, y da certeza a éstos últimos sobre el respeto y la procuración de sus libertades. De esta manera, las leyes no son sino el reflejo del pacto hecho entre los hombres para la continuidad de su asociación voluntaria. Por lo que asegura Rousseau,

[...] es superfluo preguntar a quiénes corresponde hacer las leyes, puesto que ellas son actos que emanan de la voluntad general, ni si el príncipe está por encima de ellas, toda vez que es miembro del Estado; ni si la ley puede ser injusta, puesto que nadie lo es consigo mismo; ni cómo se puede ser libre y estar sujeto a las leyes, puesto que estas son el registro de nuestras voluntades³⁷.

De esta manera, las leyes se vuelven la suma de las voluntades a las que está sometido incluso el Estado mismo. Se entiende así, en general que el liberalismo buscó establecer certezas sobre la condición de libertad e igualdad

³⁶ John Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil*, en Virginia de la Torre, Nicolasa López y Marco A. González, *Del feudalismo y el surgimiento del pensamiento político moderno*, Antología I, Segunda parte, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, México. 1999, pp. 461.

³⁷ Jean Jacques, Rousseau, *El contrato social*, Editorial Porrúa, México-D.F., 1982, p. 20.

del hombre. Es en las instituciones y la primacía de la ley donde se erigen estos principios que dan seguridad y confianza, que no existía en un estado de naturaleza en donde los límites estaban puestos en las fuerzas individuales. Por lo cual, la estructura legislativa es una relación necesaria para mantener a una comunidad política a partir de un horizonte de acción hacia el respeto del sentido del bien común. De esta manera, las precisiones legales hacen posible tener certidumbre en procesos como el de la elección de representantes o sobre los mecanismos existentes para entablar una relación e interacción con el Estado.

Por otra parte, el liberalismo también sentó las bases de la división de poderes, pensada como distribución de funciones con la intención de evitar la concentración del poder y procurando su articulación, aunque no su equilibrio ya que el poder legislativo se ubicó sobre el ejecutivo y el judicial. Tanto Hobbes como Montesquieu y Locke vieron en la separación de poderes un elemento necesario para el establecimiento de orden político, aunque hay algunas diferencias en los términos en que establecen esta separación.

Hobbes plantea que “Hay un triple poder civil, o al menos, tres grados de ese poder: el primero es el legislativo, el segundo el judicial y, el tercero, el ejecutivo”. Para Montesquieu y Locke tiene mayor importancia el poder que está dedicado a formular las leyes, se trata de un poder independiente de los otros dos. Locke distingue entre poder legislativo —que califica como supremo—, ejecutivo y federativo, aunque asegura que estos dos no podrían estar separados. Mientras que el primero se encarga de hacer leyes, el ejecutivo se encarga de vigilar su correcta ejecución; por su parte el federativo cuida las relaciones que se dan entre los miembros de la comunidad política y de estos

con los extranjeros en función de las leyes³⁸. Montesquieu, por su parte, une en un solo poder la ejecución de las leyes internas y la política exterior, pero mantiene por separado al poder judicial.

Así, la separación de poderes a la vez que limita el control absoluto también genera un contrapeso para quienes gobiernan. En este sentido, el poder más importante para Locke, el legislativo, tiene como particularidad que es elegido por el pueblo quien ha delegado en este su poder. Por lo cual, el soberano se encuentra limitado por las leyes que el pueblo elabora, a través de los legisladores que este mismo define. En palabras de Locke:

el poder volverá por fuerza a quienes antes lo entregaron; entonces éstos pueden confiarlo de nuevo a las personas que juzguen capaces de asegurar su propia salvaguarda. De este modo, la comunidad [política] conserva perpetuamente el poder supremo de sustraerse a las tentativas y maquinaciones de cualquier persona, incluso de sus propios legisladores³⁹.

Lo anterior da cabida a la identificación de contrapesos que limitan el poder absoluto. Si bien no existe un equilibrio porque un poder se superpone a los otros, la distinción entre ellos plantea las bases de una estructura de gobierno que rompe con las monarquías y el poder aristocrático del pasado.

En suma, los planteamientos que se desprenden de la teoría liberal son los siguientes, siguiendo a Vallespín⁴⁰: 1) Sostienen una concepción contractualista del origen del Estado, 2) Sustentan la idea del Estado en oposición al hombre natural, 3) Fundamentan una postura individualista del hombre, 4) Consideran como fundamento del poder político al consentimiento, 5) La naturaleza humana es vista de manera negativa, egoísta, 6) Enfatizan el

³⁸ Locke considera que, a diferencia del legislativo, el poder ejecutivo y el federativo puede estar a cargo de las mismas personas aunque insiste en que se trata de actividades de distinta índole.

³⁹ Locke, John, *op. cit.*, p. 466.

⁴⁰ Fernando Vallespín, (editor), *Historia de la teoría política. Volumen 6: La reestructuración contemporánea del pensamiento político*, Colección Ciencia Política, Alianza, Madrid, 2002, p. 549-643.

universalismo en sus concepciones del hombre y de la sociedad, 7) Los derechos humanos como inherentes al individuo, 8) privilegian el argumento de la racionalidad instrumental, y finalmente 9) Desconfían del Estado, la política y la mayoría ciudadana.

De acuerdo con el interés de esta tesis se enfatizan cuatro de los nueve aspectos antes señalados con los que se ha caracterizado al liberalismo. En primera instancia se destaca la idea del Estado en oposición al hombre natural dado que será el propio Estado el que salvaguarde la condición de libertad e igualdad del hombre a través de una serie de instituciones.

En segundo lugar, se subraya la postura individualista del hombre en tanto que aquellas instituciones no buscan hacer diferencia entre los hombres y su condición, ni buscarán el beneficio de un grupo sobre otro, porque todos son iguales. De esta manera, el ejercicio de los derechos se hace solo de manera individual y lo mismo ocurre con las obligaciones y la procuración de la justicia, no se considera a los colectivos, cualquiera que se trate, poseedores de derechos.

Finalmente, y en correspondencia con el punto anterior, se toma en cuenta el universalismo de la concepción individual del hombre como una manera de destacar la imparcialidad de las instituciones del Estado en la atención a la condición de libertad e igualdad.

Partir de la consideración del planteamiento liberal clásico permite poner especial atención en la importancia que sus fundamentos revisten para la estructura del poder político moderno que, además, tiene como unos de sus pilares la procuración de los derechos políticos-sociales que son la derivación de los derechos naturales.

2.1.2 De los derechos naturales a los derechos político-sociales

La libertad y la igualdad fueron planteadas por John Locke como una situación natural del hombre. La primera “consiste en no encontrarse sometido a ningún otro poder superior sobre la tierra y en no encontrarse bajo la voluntad y autoridad legislativa de ningún hombre no reconociendo otra ley para su conducta que la de la Naturaleza”⁴¹. Mientras que la condición de igualdad radica en que ningún hombre tiene superioridad o jurisdicción sobre otro. De esta manera, en el estado de Naturaleza de este autor los hombres tienen libertad de actuar sin que ningún poder les limite⁴² y en igualdad frente a otros.

Sin embargo, este estado Natural tiene el inconveniente de que cualquier hombre puede juzgar sus propios casos y ser juzgados por buscar proteger su propiedad o su persona, sin que entre ellos medie ningún tipo de autoridad, ya que todos son iguales. Lo anterior siguiendo la ley Natural que indica que: “quien derrama la sangre de un hombre verá derramada su sangre por otro hombre”,⁴³ lo cual hace que prive un ambiente que pone en peligro la vida.

En este sentido, para Locke, y antes para Hobbes, era necesario establecer una relación contractual o pacto que permitiera regular las relaciones sociales y políticas a la vez que diera legitimidad al acto mismo. De esta manera la sociedad política para los contractualistas tenía como base la unión voluntaria,

⁴¹ John Locke, *op. cit.*, p.433.

⁴² El poder que existe en el estado de naturaleza no es un poder absoluto o arbitrario y solo se emplea para “la reparación y la represión” a lo que Locke llama *castigo* aplicado a quienes transgredan los derechos de los demás. John Locke, *ibíd.*, p. 248.

⁴³ John Locke, *Ibíd.*, p. 429.

el mutuo acuerdo de un gobierno soberano y gozaría del amparo de la libertad individual para elegir formas de gobierno y gobernantes⁴⁴.

Así, las primeras doctrinas liberales consideraron a los individuos libres e iguales poseedores de derechos naturales e inalienables —es decir de la libertad y la igualdad— pero la defensa y resguardo de esos derechos dependía de la integración de los hombres en una sociedad política y de elegir un poder soberano. De esta manera, la libertad después de establecida la relación contractual consistía:

[...] en no estar sometido a otro poder legislativo que al que se establece por consentimiento dentro del Estado, ni al dominio de voluntad alguna, [...] La libertad de un hombre sometido a un poder civil consiste en disponer de una regla fija para acomodar a ella su vida, que esa regla sea común a cuantos forman parte de esa sociedad, y que haya sido dictada por el poder legislativo que en ella rige⁴⁵.

Con lo anterior se plantea por una parte la necesidad de la mediación del Estado como garante de derechos y por otra, que habría que resaltar, la importancia de establecer una serie de leyes que demarquen la actuación de los ciudadanos y del gobierno soberano. La estructura legislativa condensaría entonces los límites, posibilidades y derechos de la comunidad política. El alcance de los derechos al ser universal no dependería de alguna característica particular, social, religiosa o cualquier otra; su aplicación sería generalizada e imparcial con lo cual se daría continuidad al derecho de igualdad.

Así, a partir de concretar la sociedad política en la que los hombres ceden sus derechos naturales a un poder soberano para que sea este el que se encargue de salvaguardarlos, se puede considerar a los hombres que forman parte de esa

⁴⁴Enrique Suárez-Iñiguez, *De los clásicos políticos*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Las ciencias sociales tercera época, México-D.F., 2014, p.137.

⁴⁵ John Locke, *op. cit.*, p. 433.

comunidad política como *ciudadanos*. Con ello, los ahora reconocidos bajo ese estatus tienen como característica el derecho a tener derechos, independientemente de su origen, género o condición social. Serán reconocidos como libres e iguales ante las leyes.

De esta manera, los derechos y libertades individuales que planteó el pensamiento clásico liberal quedaron resguardados e instaurados en las constituciones e instituciones políticas —desde donde se observa y vigila su cumplimiento siguiendo los principios de universalidad e igualdad— con lo cual se asumieron como derechos político-sociales. Asimismo, la estructura del Estado desalienta las relaciones desiguales entre el individuo, la sociedad y su gobierno, volviéndolos a todos iguales ante la ley. De ahí que, algunas de las características de la estructura del Estado, la división de poderes, como de sus instituciones políticas contemporáneas son derivaciones de tres siglos de experiencia del discurso político occidental.

Por tanto, destaca en el planteamiento liberal el reconocimiento de derechos particulares y la salvaguarda de éstos a través de una serie de instituciones. De esta manera, se asume a la institucionalización de estos derechos como “triumfos políticos en manos de los individuos”⁴⁶. Por ello, los derechos políticos y sociales se pueden considerar como uno de los aportes genuinos de las teorías liberales que se han materializado desde el Estado de Derecho.

⁴⁶ Ronald Dworkin, *Los derechos en serio*, Ariel, Barcelona, 1989, p. 37.

2.1.3 La democracia liberal

Tanto la democracia como el liberalismo tienen una amplia tradición histórica y el intento por definir su contenido en estricto ha dado muestra de su polisemia además de las variantes y derivaciones que corresponden a cada uno. Así que, abordarlos juntos implica hacer una reducción del universo que a cada uno pertenece para considerar y destacar los aspectos que los hacen aparecer juntos, así como las implicaciones de dicha convergencia para la teoría social.

Así, de acuerdo con Bobbio, la teoría de la democracia tiene tres tradiciones, la clásica o aristotélica, la romano-medieval y la teoría republicana moderna⁴⁷. Cada una de ellas, responde a diferentes planteamientos, que no obstante confluyen en caracterizar a la democracia como una forma de gobierno en donde el poder soberano deriva del pueblo y se ejerce hacia él mismo. Se trata de un gobierno genuinamente popular en el que todos se encuentran en condiciones de intervenir en la política, sin ningún tipo de distinción o discreción. Siguiendo a Valles⁴⁸, los rasgos característicos de la democracia que cualquier definición contempla son los siguientes:

-Los miembros de la comunidad tienen la titularidad última del poder, aunque este es ejercido a través de una minoría.

-Todas las minorías son protegidas en sus derechos frente a las mayorías a fin de evitar su desaparición y buscar su convivencia e incluso que la minoría tenga la oportunidad de ser en el futuro una mayoría.

⁴⁷ Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, “Democracia” en *Diccionario de política*, 11va edición, Siglo XXI, México, 1998.

⁴⁸ Josep M. Vallès, *Ciencia política. Una introducción*. Ariel, Ciencia Política, 6ta edición, Barcelona-España, 2007. Disponible en: <https://ovejasconpieldelobo.files.wordpress.com/2016/01/josep-m-valles-ciencia-politica-una-introduccion.pdf>

-Los gobernantes son definidos a través de la decisión popular que se basa en la periodicidad de la elección y la competitividad.

-La igualdad de condiciones entre los ciudadanos se considera no solo en las decisiones políticas sino en las económicas a través de lo cual se promueve el desarrollo de las capacidades individuales.

-Existe correspondencia entre las acciones del gobierno y las pretensiones de los ciudadanos porque éstos tienen capacidad para influir sobre las decisiones políticas⁴⁹.

Estas precisiones hacen distinguir el principio de igualdad que caracteriza en última instancia a la democracia, y que se subraya cuando se trata de identificar la manera en que esta se relaciona con el liberalismo. Así, si la democracia reivindica a la igualdad, el liberalismo lo hace con la libertad.

Como se ha visto en los apartados anteriores, el liberalismo tiene en su haber la limitación del poder arbitrario, garantiza derechos políticos a partir de su institucionalización en leyes fijas, así como la afirmación de los derechos individuales y ve en la separación de poderes una manera de controlar el poder con lo cual se definen las características del Estado. De esta manera el liberalismo establece sus concepciones sobre el Estado que ha de ser, limitado, controlado y constitucional⁵⁰. Con lo anterior se definen una serie de instituciones y los principios de procedimiento.

De esta manera, en la democracia liberal convergen la igualdad con la libertad, en ese orden porque en última instancia esta forma de democracia

⁴⁹ *Ibíd.*, p. 13-14.

⁵⁰ Giovanni Sartori, *Elementos de teoría política*, Alianza Editorial, Ciencias Sociales, Madrid-España. 1999, p. 42

busca la *igualdad a través de la libertad*⁵¹, es decir el precepto de libertad es el medio para llegar y hacer posible la igualdad, y no a la inversa. Lo anterior porque “partiendo de la libertad es posible proseguir hacia la igualdad; desde la igualdad no somos libres para regresar a la libertad”⁵². Así, el liberalismo es un medio para la democracia, se trata de brindar los mecanismos necesarios para garantizar que sus principios se cumplan.

Por lo anterior, Touraine define a la democracia liberal como el “conjunto de garantías institucionales que se otorgan a los individuos a fin de garantizar su acceso a las decisiones y a la formación de los gobiernos”⁵³. De esta manera, el régimen democrático en comento garantiza el acceso y la trasmisión del poder político mediante procedimientos legales, legítimos y conocidos por los ciudadanos. El carácter institucional abarca, además, el establecimiento de mecanismos específicos que conducen y definen la participación de los ciudadanos en las actividades públicas, así como la manera en que pueden convertirse en representantes. Lo anterior garantiza el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos conforme a los preceptos constitucionales y la legitimidad institucional.

De esta manera, la convergencia de la igualdad y la libertad como precepto de la definición de la democracia liberal también es asumida por Barros⁵⁴ quien plantea su definición, a partir de dos tesis, desde una perspectiva abiertamente normativa. En la primera, considera a la democracia como una

⁵¹Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia. 2 Los problemas clásicos*, Alianza Universidad, Madrid- España, 2000, p. 474.

⁵² *Ídem*.

⁵³ Alain Touraine, *¿Qué es la democracia?*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 25.

⁵⁴ Enrique Barros, *La democracia como forma de poder. Un enfoque normativo*. Estudios Públicos 26. Chile, 1978.

Disponible

en:

https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160303/asocfile/20160303183607/rev26_barros.pdf

institución política que *regula* el poder político. En palabras del autor: “la democracia es una institución política que refiere al poder público, y cuyo objetivo es regular la forma como se obtiene, ejerce y pierde ese poder”. La segunda tesis indica que “la existencia de instituciones democráticas es consistente con un concepto limitado de gobierno que reconozca inmunidades a las personas”⁵⁵.

Así, se ha considerado que la democracia liberal es una democracia institucionalizada porque está comprometida con ese orden constitucional a partir del cual se definen las competencias públicas y las normas que deben seguir los ciudadanos y su gobierno. De esta manera, la democracia contiene en sus procedimientos y en su estructura los ideales liberales, sobre todo porque con su estructura institucional —que responde a los principios de libertad, igualdad, imparcialidad, certeza y justicia— se asegura hacer extensible a todos los ciudadanos el resguardo de sus derechos, de su libertad individual y el control estatal sobre sus derechos y libertades.

En tal sentido, las limitantes y posibilidades de la acción individual se encuentran definidas en un orden jurídico al que responden tanto los diferentes órdenes de gobierno, sus instituciones y los ciudadanos, evitando así cualquier orden autoritario o personal. En consecuencia, la definición de procedimientos y la institucionalización de mecanismo de participación y representación son referentes de la democracia liberal y del liberalismo político que en esta tesis interesa destacar por su valor explicativo para el propósito que aquí se ha planteado.

⁵⁵ *Ibíd.*, p. 02.

2.2 La propuesta comunitaria

Las formulaciones de Walzer llevan a distinguir la importancia de considerar lo que llama *el derecho a la comunidad* porque asegura que “una de las necesidades es la comunidad misma: la cultura, la religión y la política. Solo bajo la égida de estas tres cuestiones cualquier otra cosa requerida por nosotros se convierte en una *necesidad socialmente reconocida* y adquiere una forma histórica y determinada”⁵⁶.

De esta manera se apela a la legitimidad y reconocimiento pleno que da la comunidad a las necesidades por medio de una valoración propia -y acorde con los fundamentos del poder político- porque es ella misma la que las define y las ordena. Por eso, nada puede haber antes de la comunidad, y lo que así se define será ajeno a las auténticas necesidades de esta. Así, lo explica Walzer:

las ciudades difieren unas de otras, en parte debido al entorno natural donde son construidas y a los peligros inmediatos que sus constructores enfrentan, en parte por las concepciones de los bienes sociales propias de los constructores. Éstos reconocen, pero también crean sus necesidades mutuas y confieren así una forma particular a lo que he de llamar “la esfera de la seguridad y el bienestar”. La esfera es en sí misma tan antigua como la más antigua comunidad. De hecho, se podría decir que la comunidad original es una esfera de seguridad y bienestar, un sistema de previsión comunitaria⁵⁷.

Por lo cual las necesidades y prioridades distan de una comunidad a otra. No obstante, al plantear el lugar que le correspondería a ese derecho a la comunidad o, dicho de otra forma, a los valores morales, filosóficos, religiosos y culturales, sobresalen las diferencias entre los comunitaristas.

⁵⁶ Michael Walzer, *La esfera de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1997, p.75.

⁵⁷ *Ibíd.* Pp.76.

Para Sandel⁵⁸ y Taylor⁵⁹ es ineludible considerar, junto a los derechos individuales derivados del contrato social liberal, a los valores morales, la razonabilidad y la cultura particular de las diferentes comunidades que se encuentran en una comunidad política mayor. Mientras que, la posición de Walzer es opuesta pues asume que habría que partir de negar cualquier tipo de derecho, especialmente los derechos universales porque estos fueron definidos bajo una idea individual del ser humano, desvinculado y aislado.

Sin embargo, esta polaridad es conciliada por Amitai Etzioni⁶⁰, desde la sociología, quien ven en la comunidad un punto de equilibrio entre el individuo y la sociedad. Una característica de su planteamiento es la importancia que da a lo que llama *infraestructura moral* que corresponde a las comunidades. Así, el modelo comunitario que propone pretende compensar la autonomía individual exaltando los valores que se comparten y que crean comunidad.

Desde esta perspectiva, la concepción de ciudadanos se origina a partir de su pertenencia a una comunidad específica. Es la comunidad donde reside el bienestar de los individuos que la conforman, no en ningún soberano exterior.

En suma, los planteamientos derivados del comunitarismo llevan a considerar a la comunidad y los valores morales y culturales que de ella se derivan en el ejercicio democrático liberal. Es decir que, si bien existe una estructura liberal en la cual se detentan una serie de derechos y obligaciones conforme a las instituciones, debe contemplarse también lo que Walzer llamó una *previsión comunitaria* que consiste en considerar la pertenencia a una

⁵⁸ Michael Sandel, 2000, *El liberalismo y los límites de la justicia*, Gedisa, Barcelona-España.

⁵⁹ Charles Taylor, *Fuentes del Yo, La construcción de la identidad moderna*, Paidós, Barcelona-España, 1996.

⁶⁰ Amitai Etzioni, *La nueva regla de oro. Comunidad y moralidad en una sociedad democrática*, Paidós Ibérica, Barcelona-España, 1999.

comunidad y a las sus particularidades para la definición de sus necesidades y que estas sean socialmente legítimas y reconocidas.

Sin embargo, el reconocimiento de la comunidad en la democracia liberal se hace, en este trabajo, siguiendo las consideraciones de Sandel, Taylor y Gutmann antes que la postura extrema de Walzer. Porque si bien interesa destacar la pertinencia de la comunidad en los asuntos políticos locales, esto se hace en convivencia con los derechos de igualdad y libertad surgidos de la propuesta liberal. De esta manera, lo que interesa distinguir en este trabajo de investigación es la posibilidad de los puntos de encuentro y convivencia entre el comunitarismo y el liberalismo por lo cual también son oportunos los planteamientos de Amitai Etzioni, en tanto no considera la supresión de ninguno, sino un conveniente sentido conciliatorio.

2.2.1 El comunitarismo en su relación con la pertenencia territorial

Como se ha visto, el comunitarismo hace énfasis en el contexto en el que se desarrollan los individuos para, a partir de este, entender sus concepciones de libertad y de igualdad. Y, si a lo anterior se añade el sentido de pertenencia que los individuos experimentan con respecto a un territorio —que construyen objetiva y subjetivamente— es posible establecer un referente que muestre la manera en que las prácticas locales adaptan, adoptan, utilizan o desconocen los mecanismos y valores liberales. Es decir, la pertenencia territorial puede ser considerada como un concepto que permita distinguir y analizar la especificidad de los procesos liberales en una comunidad.

De esta manera, la atención se centra en todos aquellos mecanismos y procesos de organización política que una comunidad ha creado y ha hecho legítimos con el paso del tiempo, a través de su experiencia y en función de sus

necesidades. Con ello, no solo se trazan estrategias propias de acción, sino que se delimita un territorio en el que estas son válidas. Así, la pertenencia a un territorial puede generar una situación de autonomía en la medida en que sus habitantes participan en la creación, vigilancia y mantenimiento de sus estructuras de organización política y social, que hacen distinguir a su territorio del resto.

Lo anterior apunta a identificar procesos y mecanismos comunitarios territorializados. Específicamente aquellos que hacen referencia a los mecanismos y procesos *tradicionales* o los derivados de la *costumbre* de una comunidad y que reflejan una manera particular de incorporar y utilizar las pautas liberales, y específicamente de la democracia liberal. De esta manera, se parte del hecho de que el individuo no puede ser aislado de la carga cultural, histórica y moral que corresponde a la comunidad de su origen y que es con todo ese bagaje que se determinan los principios de libertad e igualdad que son acordes y necesarios para su comunidad. En este sentido, Precado considera que:

la identidad territorial, es decir, el reforzamiento de la autoidentificación del individuo con su territorio que tiene su expresión en el sentido de pertenencia. Esta dimensión psicosocial aporta al modelo y también al proceso, una fuerza de cohesión dotada de permanencia en el tiempo, lo cual constituye un factor configurador de un proceso autosostenido, por cuanto la propia identificación territorial actúa como motor para que la sociedad local ponga en marcha –desde dentro- un proceso de cambio estructural que, en sí mismo, garantiza –dentro de lo que es posible- la continuidad o permanencia en el tiempo⁶¹.

Bajo este planteamiento, la identificación con el territorio lleva a involucrarse y generar estrategias, pero a participar conforme a las estructuras

⁶¹ Andrés Precado Ledo, *Nuevas realidades territoriales para el siglo XXI. Desarrollo local, identidad territorial y ciudad difusa*, Editorial Síntesis, Madrid-España, 2004. La materialización de este planteamiento hace al autor plantear el *Desarrollo territorial integrado* aplicado a las comunidades territoriales en el caso español.

organizativas existentes, las fundadas por la propia comunidad y que refieren a un pasado histórico que le da legitimidad. Lo que en términos de Aguiar⁶² sería la identificación con una serie de valores y creencias compartidos que se fundan en un contexto concreto y que perduran en el tiempo.

En este sentido, los mecanismos y las instancias que se crean en la comunidad llevan consigo una forma de organización y actuación arraigada. Es decir, demarcan lineamientos de interacción legítimos que son compartidos por los miembros de una comunidad específica, por tanto, encauzan y estimulan un tipo de organización política particular —por ejemplo, de participación ciudadana y de representación política— haciéndolas propias y duraderas.

Por lo anterior se entiende que la pertenencia a un territorio, al poner énfasis en la relación social, entraña un proceso de *antropización* y de *sedimentación cultural*⁶³ en tanto el espacio habitado se modifica a partir del paso del tiempo y de las sociedades que lo ocupan. Se construye así, entre los individuos, una identificación expresada en actos, creencias y valores territorializados, que corresponde a “una comunidad determinada a su espacio vivido”⁶⁴ y a un anclaje particular del liberalismo político en un territorio.

Por ello, la pertenencia a un territorio se ha llegado a considerar como un factor estructurante porque mientras existan creencias compartidas que conduzcan a la actuación del colectivo puede llegar a modificar el territorio y adecuarlo en función de sus referencias (delimitarlo, cerrarlo, organizarlo, utilizarlo de una u otra forma). Esta afirmación concuerda con Aguiar porque si

⁶² Fernando Aguiar y Andrés de Francisco, “Siete tesis sobre racionalidad, identidad y acción colectiva” en *Revista Internacional de Sociología*, Vol. LXV, No. 46, España. 2007, pp. 77-78.

⁶³ Fabio Pollice s/f, “The role of territorial identity in Local development processes”. Disponible en: <http://etabeta.univ.trieste.it/dspace/bitstream/10077/841/1/b3pollic.pdf>

⁶⁴ Caldo, citado en Pollice Fabio s/f, “The role of territorial identity in Local development processes”, 1996, disponible en: <http://etabeta.univ.trieste.it/dspace/bitstream/10077/841/1/b3pollic.pdf>

lo actos son territorializados entonces la comunidad puede cambiar o reorganiza sus reglas a efecto de sus procesos internos, lo que incluye la manera en que se adaptan los procesos exógenos en el territorio concreto.

Habría que precisar que si bien la pertenencia permite la modificación, construcción o conservación de los mecanismos de organización política, esta se encuentra mediada por dos tipos de pertenencia territorial: instrumental-funcional o simbólico-expresivo⁶⁵. En la primera, se trata de un vínculo utilitario como resultado de una evaluación económica; en tanto el segundo trata de la “sedimentación simbólico-cultural, como objeto de inversiones estético-afectivas o como soporte de identidades individuales y colectivas”⁶⁶. De esta manera, organización política de un territorio se vuelve más compleja, diversa y cambiante a través del tiempo a partir de las relaciones de poder e intereses que en él se generan.

Esta manera de considerar la perspectiva comunitaria resulta útil por cuanto permite centrar la atención en los medios y procesos democráticos que se llevan a cabo en un territorio específico. Lo cual, lleva a reconocer las formas específicas en que la democracia liberal se presenta y demarca un territorio, así como los desafíos y posibilidades que ello representa.

2.3 La expresión de la participación ciudadana y comunitaria en la democracia liberal

⁶⁵ Gilberto Giménez, 2000, “Territorio, cultura e identidades. La región socio-cultural” en Rosales Ortega, Rocío (coordinadora) *Globalización y regiones en México*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.

⁶⁶ *Ibíd.*, p. 23

El concepto de participación ciudadana ha sido profundamente abordado en tanto su vínculo irrestricto con el régimen democrático porque se considera que su intensidad permite saber el estado en que se encuentra la democracia⁶⁷. De ahí que se ha vuelto referente preponderante para plantear tipologías de la democracia.

Así, en estricto sentido participar significa formar parte o tomar parte en algo,⁶⁸ es decir involucrarse, lo cual expresa un sentido de acción relacional. Sin embargo, para diferenciar los tipos de participación se requiere precisar quiénes son los involucrados en dicha relación y cuál es la intención que se persigue. Las consideraciones de Ziccardi⁶⁹ ayudan a distinguir estos aspectos.

Así, siguiendo a Ziccardi, la participación que se identifica como “*social*”, supone la asociación de individuos para el logro de determinados objetivos, *comunitaria*, que se instala en el campo de las actividades asistenciales propias del modo no estatal y [la] *ciudadana*, que se reserva a la relación que existe entre los individuos y el estado [*sic*], y que pone en juego el carácter público de la actividad estatal”⁷⁰. Para la autora la participación ciudadana incluye, además de los aspectos enunciados, al ejercicio electoral, lo que antes ha distinguido como participación política, pero no se limita a él.

⁶⁷ Carlos Ariel Sánchez Torres y José Hernán Muriel Ciceri, “¿Participación ciudadana en la Democracia?” en *Revista Civilizar*, Vol. 7, núm. 12, Universidad Sergio Arboleda, Colombia, 2007. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/1002/100220305002.pdf>

⁶⁸ Real Academia Española, “participar”, 2018. Disponible en: <http://dle.rae.es/?id=S09ab8h>

⁶⁹ Alicia Ziccardi, citada en Socorro Arzaluz, “La institucionalización de la participación ciudadana en municipios mexicanos. Notas a partir del Premio Gobierno y Gestión Local”, en *Gestión y política pública*, México, 2013. *Gest. polít. pública* [online]. vol.22, n.1 [citado 2016-03-02], pp.161-202. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792013000100005&lng=es&nrm=iso. ISSN 1405-1079.

⁷⁰ *Ibíd.*, p. 29.

Así, la participación ciudadana consiste en una relación particular que se establece con entre los ciudadanos y el Estado quien está a cargo del resguardo de las prerrogativas del ciudadano. Lo que no ocurre en el caso de la participación comunitaria que está dirigida hacia los propios miembros de la comunidad, en tanto que en ella recae su pertenencia. Incluso, si la participación comunitaria tuviera una relación con el Estado esta sería en tanto la búsqueda de satisfacer sus necesidades inmediatas y ello de forma asistencial y no en busca de un interés general.

De esta manera se pueden considerar tres características que distinguen a la participación ciudadana⁷¹ de cualquier otra. La primera es la relación que se establece entre el ciudadano y el Estado; la segunda, es que el tipo de intervención se dirige hacia la actividad pública, no individual ni colectiva, y finalmente, la acción debe expresar un interés social⁷².

Por lo anterior, se entiende que en la participación ciudadana la acción está dirigida a influir en la vida pública de la comunidad política, por lo cual se genera la expectativa de ser parte de la actividad política, de ser escuchados y

⁷¹ Por ciudadanía se entiende el sentido de pertenencia del individuo a una comunidad política misma que le asegura una serie de prerrogativas y también obligaciones. De esta manera, la ciudadanía implica a la vez un estatus y una práctica esperada. No obstante, ambas características difieren al tener como origen un contexto liberal o comunitario. Así, desde el liberalismo la ciudadanía trata del reconocimiento de ciertos derechos individuales, de la autonomía individual, del predominio de la justicia como imparcialidad sobre el bien –por cuanto la ambigüedad que a este atiende– y la neutralidad del Estado que tiene como función ser salvaguarda de los derechos. Por eso la ciudadanía se centra en el estatus vinculado a las prerrogativas. Por otra parte, la solidaridad del grupo, en el comunitarismo, es el factor que cohesiona a los individuos para conferir identidad y arraigo, lo que crea la base de la ciudadanía comunitaria. Porque el estatus de ciudadano se encuentra implícito en las relaciones y acciones comunitarias, por lo cual ser reconocido como parte del grupo, como ciudadano, estará en función de los valores compartidos, pero sobre todo en demostrar trabajo y dedicación hacia el bien de la comunidad anteponiendo los intereses del colectivo a los individuales. Martha Ochman, “Sociedad civil y participación ciudadana” en *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 9 núm. 27, Universidad de Zulia, Maracaibo, Venezuela, 2004, p. 473. Revisado el 29 de febrero de 2016, disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/290/29002706.pdf>

⁷² Nuria Cunill, *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Venezuela, 1991.

tomados en cuenta por los gobiernos sean estos locales, estatales o federales. Así, la intervención la hacen ciudadanos sin ningún tipo de interés anterior, por ello quedan fuera los expertos de la administración pública o aquellos órganos consultivos.

Además, el beneficio que se busca con la intervención no es individual, y eso lleva a referir a la tercera característica: el interés social. Es decir, aquel interés que se origina en el espacio público y que compete a toda la comunidad política. De esta manera, las características anteriores llevan a plantear la participación ciudadana como la “intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de determinados intereses sociales”⁷³.

En tal sentido, se considera que la participación comunitaria o social –o incluso la política– puede ser equivalente a la participación ciudadana siempre que se asuma que la participación es un acto voluntario e individual de incorporación a alguna “actividad pública”.

Estas características hacen que la participación ciudadana y la comunitaria tomen distancia e incluso se vean como opuestas. Sin embargo, Cunill⁷⁴ siguiendo a Guimaraes apunta dos aspectos desde los cuales la participación comunitaria podría ser considerada como ciudadana y ganar con ello adeptos para la democracia liberal. El primero, es asumir que la participación es un acto voluntario e individual y el segundo, que se busca la incorporación o incidencia en una actividad pública. Así, las actividades comunitarias pueden adquirir la relevancia de las ciudadanas en la medida que sus acciones tienen influencia en los procesos “públicos” sean estos decisorios

⁷³ *Ibíd.*, p. 56.

⁷⁴ *Ibíd.*, p. 61.

hacia el gobierno o hacia su comunidad. Además, se toma en cuenta que las acciones son llevadas a cabo de forma individual.

Otra precisión que cabe señalar es que la participación ciudadana se plantea desde el contexto de la democracia liberal por lo que a través de ella se busca hacer valer los derechos y libertades liberales —libertad e igualdad—. Es por ello, que la acción se encuentra referida a las decisiones políticas, aquellas que son tomadas por el Estado, en quien recae la responsabilidad de buscar la defensa y procuración de los derechos individuales. Y para que esto ocurra se han definido, e institucionalizado, una serie de medios y mecanismos tendientes a que los ciudadanos sean escuchados.

De ahí que, algunos autores definan a la participación ciudadana con respecto al uso de los mecanismos dispuestos para ello. En este sentido, este tipo de participación se entiende como “el conjunto de medios consultivos y organizativos de naturaleza democrática que permiten a los habitantes el acceso a decisiones directas en espacios territoriales regionales y comunitarios, los cuales complementan y fortalecen a los existentes en el nivel nacional”⁷⁵.

De la definición anterior destaca, además la atención puesta en los mecanismos para el ejercicio de participación, la importancia de los medios que se originan en los espacios comunitarios –vecinales o de barrio– que pueden estar definidos legalmente o no, pero que tienen la capacidad de incidir en las decisiones de gobierno. La relevancia de estos medios estriba en que pueden trascender su nivel de influencia si se les plantea como complementarios de los ya existentes.

⁷⁵ Víctor Alarcón Olguín, “Leyes de participación ciudadana en México. Un acercamiento comparado” en *Democracia y formación ciudadana*, Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) Colección Sinergia, 2, México. 2002, p. 103-163.

De esta manera, la institucionalización de los procesos y medios de participación, que incluye establecer reglas claras y precisas se podría añadir a las tres características de la participación ciudadana antes referidas⁷⁶. Por ello, se entiende que la participación ciudadana debe ser mediada por mecanismos —medios consultivos y organizativos— dispuestos de antemano para ello.

Así, la participación ciudadana aparece en algunos aspectos, más o menos distante de la comunitaria. Con las consideraciones antes hechas las diferencias entre ambas se pueden apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro 2.1 Participación ciudadana y participación comunitaria en la democracia liberal

Participación Ciudadana	Participación Comunitaria
Relación entre ciudadano y Estado	Relación de la comunidad con sus miembros
La acción es dirigida hacia actividades públicas	La acción es dirigida hacia necesidades propias de la comunidad
La acción es guiada por un interés social	La acción es guiada por el interés de la comunidad
Uso de mecanismos institucionalizados reconocidos jurídicamente	Uso de mecanismos tradicionales legitimados y reconocidos por la comunidad

Fuente: elaboración propia.

Esta distinción permite apreciar las características de cada una, así como el contexto en que tienen efecto: el liberalismo y el comunitarismo. Pero esta separación puede ser solo orientativa si se considera que la participación comunitaria, ocurre dentro de un contexto liberal más amplio, al que se encuentra subsumida, y esta puede coadyuvar en los actos normativos y en el

⁷⁶ 1) Relación ciudadano-Estado; 2) la acción está dirigida hacia la actividad pública y 3) la acción lleva un interés social.

ejercicio democrático en la medida en que existan los mecanismos que vinculen a ambas desde alguna de las cuatro características que las distinguen mostradas en el cuadro anterior.

De esta manera, los medios o mecanismos de participación diseñados en la democracia liberal para ejercer la participación ciudadana permiten considerar las vinculaciones entre ambos tipos de participación. Lo anterior lleva a discurrir sobre la relación o integración entre dichos mecanismos institucionalizados y los medios comunitarios. En correspondencia con lo anterior, en el siguiente apartado se abordan los mecanismos de participación que se derivan de cada contexto.

2.3.1 Mecanismos de participación ciudadana y comunitaria en la democracia

El interés por modificar las relaciones entre los gobernantes y los ciudadanos para hacerlas más cercanas y que la participación trascienda el sufragio para elegir representantes —mecanismo de participación ciudadana más difundido— ha llevado a considerar otros medios. No obstante, como se verá en este apartado, la trascendencia que tiene la participación en cada uno de los mecanismos existentes puede estar condicionada por diversos factores como las restricciones formales de su reglamento o por la complejidad de su uso⁷⁷.

Se entiende entonces por instrumentos de participación ciudadana todos aquellos “medios de que dispone la ciudadanía en forma individual o colectiva, para expresar su voluntad de acuerdo con asuntos de interés general [no

⁷⁷ Gemma, G. “Plebiscito”, en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, Siglo XXI, México, 1982, p. 1208-1209.

individual], se incorporan el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular”⁷⁸. Aunque habría que añadir a esta definición los medios que persiguen el mismo fin, pero que tienen un origen vecinal o comunitario.

De esta manera, si la participación se distingue entre la ciudadana y la comunitaria, los mecanismos de participación a través de los cuales esta se realiza toman una dirección similar. Ya que, los medios de participación están referidos a dos espacios de participación. El primero, es el derivado de la democracia semidirecta que se ha definido como *espacio consultivo* mientras que el segundo es el *espacio comunitario*⁷⁹. A cada uno corresponden mecanismos de participación con un tipo definido de influencia sobre las decisiones políticas.

Los mecanismos que corresponden al espacio consultivo son: el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocación de mandato. En el primero se busca que la ciudadanía opine o decida sobre la propuesta, aprobación o supresión de leyes; en el segundo la opinión gira entorno a alguna acción o medida a ser aplicada por el gobierno. En el caso de la iniciativa popular se dirige a la propuesta legislativa o de gobierno, mientras que la revocación de mandato esta conferida al ámbito de gobierno.

En el caso del espacio comunitario se pueden distinguir los comités vecinales, los consejos ciudadanos y las organizaciones comunitarias, cuyas particularidades pueden o no estar incluidas en las leyes y reglamentos a través de los cuales adquieren una forma institucionalizada. No obstante, no todos los

⁷⁸ María Cristina Sánchez Mejorada F., “La participación ciudadana en el Distrito Federal. Reflexiones sobre la ley y las elecciones vecinales” en *El Cotidiano*, No. 99, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, México, D.F. 2000. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32509908>

⁷⁹ Víctor Alarcón, *op. cit.*, p. 109.

medios comunitarios han adquirido esta categoría por lo que su implementación queda abierta a la definición que hagan los miembros.

Los mecanismos comunitarios están ubicados particularmente en el plano de las municipalidades desde donde la población gestiona o crea medios para hacer peticiones concretas a sus representantes. Además, dentro de las formas de participación comunitaria se presenta una gran diversidad porque algunas de ellas están vinculadas con las formas tradicionales, se trate o no de poblaciones indígenas, que se fundan a partir de la solidaridad entre los miembros, en el trabajo comunitario o colectivo no remunerado.

Sin embargo, el interés en los mecanismos de participación no estriba propiamente en definirlos y conocer su estructura y su contenido o su presencia en las leyes que les pueden o no dar el carácter vinculante, sino en identificar el alcance que éstos tienen en la toma de decisiones, en definitiva, el grado de incidencia que los ciudadanos pueden alcanzar a través de ellos.

De esta manera, el tipo de colaboración que presentan los mecanismos, al margen de que sean o no institucionalizados, ha merecido varias clasificaciones. La más general distingue entre los medios que llevan a la *colaboración*, entre los que se ubican la iniciativa popular y el referéndum, y aquellos definidos como *procedimientos correctivos* tales como el plebiscito, la revocación de mandato y la consulta popular⁸⁰. En otro caso, se distingue entre aquellos que solo permiten *consultar*, otros se abocan al *diseño* y otros más que incluyen el *diseño, aplicación y monitoreo*⁸¹.

⁸⁰José René Olivos Campos, “La democracia participativa en México”, en Fernández, Jorge., *Estudios de derecho electoral*, UNAM, México, 2011.

⁸¹ Esta distinción corresponde a la participación ciudadana que se da en el ámbito de las políticas sociales. Alicia Ziccardi, “Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local” en *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local* de Alicia Ziccardi (coord.) Gestión y Política

En este sentido, hacia 1991 Nuria Cunill hace una clasificación para distinguir lo que llama *el carácter de la intervención*, conforme al grado en el que los ciudadanos se involucran en las actividades decisorias. Esta referencia es seguida y ampliada por Canto⁸² en 2007 quien además de definir el contenido de cada grado de participación lo considera como una forma de medir la gradación de la participación. Así, considera que el carácter de la participación puede darse en seis formas, desde el elemental hasta el de influencia plena. Estos son: información, consulta, decisión⁸³, delegación, asociación y control. A continuación, se explica cada uno.

Siguiendo al autor, la *información* es el primer nivel de participación que funciona como prerrequisito porque en la medida en que se tenga acceso a conocer programas, procesos, presupuestos, etc., se podrá influir en los mismos.

El siguiente es la *consulta* a través de la cual los ciudadanos hacen del conocimiento de sus gobiernos sus opiniones y propuestas sobre aspectos específicos.

En seguida se encuentra la *decisión* que ocurre como resultado de la consulta en la que se toma en cuenta la opinión ciudadana y se actué conforme a ella. Aquí se incluye el plebiscito y el referéndum.

La cuarta forma es la *delegación* en la que el gobierno otorga la responsabilidad de poner en práctica algún proyecto dirigido a atender algún problema público concreto.

Pública, vol. XIV, núm. 2, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Distrito Federal, México, 2005.

⁸² Manuel Canto Chac, "Participación ciudadana: la gobernanza de las sociedades complejas", en José Luis Calva, (coord.), *Democracia y gobernabilidad*, Miguel Ángel Porrúa (MAP), México, D.F., 2007.

⁸³ La decisión es el grado de incidencia que no considera Nuria Cunill y que adiciona Manuel Canto.

La *asociación* es la siguiente forma de participación en la que se puede ver una mayor influencia porque se origina en ciudadanos que llegan a acuerdos para realizar un trabajo conjunto con el gobierno respecto a políticas o programas en común.

Y finalmente, se encuentra el *control* hacia las acciones de gobierno que puede estar presente en el escrutinio de las acciones del sector público, como forma de fiscalización⁸⁴. El control, por parte los ciudadanos, se ha difundido por el interés en revertir la centralización y el manejo inapropiado de ahí que se busque vigilar el uso, distribución y destino que tienen los recursos públicos.

Sin embargo, sin desconocer la importancia de la participación Font⁸⁵ considera que los instrumentos deben ir más allá y dirigirse a generar una interacción bidireccional. De esta manera, una de las características de los instrumentos de participación es que promuevan una doble dirección, un diálogo entre ciudadanos y gobierno, de lo contrario no cumplirán su cometido. Por ello, la consulta solo llega a ser un instrumento en la medida en que a partir de ella se tomen decisiones y se actúe, considerando las opiniones de los ciudadanos. Así, si los instrumentos de consulta tienen un carácter vinculante entonces la relación bidireccional, la comunicación gobierno-ciudadanos y la participación en las acciones públicas se puede dar por sentada.

Cabe distinguir que en los dos último grados de participación —el poder delegado y el control ciudadano— se da una la sesión del poder de las decisiones y acciones hacia el ciudadano o ciudadanos por lo cual éstos tendrían autonomía

⁸⁴ Manuel Canto Chac, *op. cit.*, p. 8.

⁸⁵ Joan Font, *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Ciencia política, España, 2001, p. 16.

en las acciones de interés público. Mientras que en las primeras existe mayor control del gobierno en las decisiones.

La amplitud de la distinción de Canto hace coincidir a otros autores sobre la progresión que tiene la participación. No obstante, destacan el consultivo, el resolutivo o de toma de decisiones, de ejecución o delegación y control o fiscalizadora por implicar una acción bidireccional —como no ocurre con la información— que puede realizarse de manera individual y colectiva sin que ello requiera por parte de los ciudadanos ningún tipo de profesionalización — como lo sugiere el carácter de asociación—. Por ello es que en esta investigación se retoman estas cuatro modalidades.

2.4 Representación política

A la distinción de este concepto atraviesan algunas generalidades que son compartidas, como que se trate de una relación entre un representante y un representado y que el primero actúa en nombre del segundo. Sin embargo, las características, o lo que se ha identificado como el *sentido*, que adquiere esa relación, es el factor a partir del cual se genera la amplitud de planteamientos sobre el concepto. Así, la característica que distingue a la representación específicamente política de otras es que la acción del representante no requiere el consentimiento expreso de sus representados porque sus acciones buscan atender las necesidades de sus electores, tal como él las percibe⁸⁶. No obstante, es preciso apuntar algunas generalidades sobre el concepto “representar” antes de continuar con la precisión de su vertiente política.

⁸⁶ Ernesto Casas, “Representación política y participación ciudadana en las democracias” en *Revista de estudios políticos*, UNAM, México, D.F., 2008. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/421/42112421004.pdf>

El trabajo que Hanna Pitkin publica en 1967 es uno de los más significativos en la identificación del concepto debido a que hace una agrupación de los sentidos en los que históricamente se ha empleado. No se trata, asegura la autora, más que de diferentes dimensiones de un mismo fenómeno sin que ninguna de ellas sea suficientemente abarcadora para definir su amplitud y complejidad. A manera de establecer un punto de convergencia entre los diferentes usos que se le ha dado al concepto, Pitkin sostiene que la representación es “el hacer presente, *en algún sentido*, algo que no obstante *no* está presente en sentido literal o fáctico”⁸⁷. El énfasis que Pitkin hace al considerar *el sentido* de la representación es precisamente lo que causa la diversidad en el uso del término.

Los *sentidos* que identifica Pitkin son cinco a saber: 1) Representación como *símbolo*, como esquemas simbólicos. Trátese de imágenes banderas, instituciones, entre otros; 2) Representación como *reproducción a escala* de la realidad social, lo que ha planteado como “espejo o reflejo” que corresponde a una relación grupal, donde se busca la similitud de los representantes, instituciones u organismos con algún aspecto de la sociedad; 3) Representación como *cuidado de intereses* en donde se busca actuar como protectores, lo que puede dar paso a los grupos de presión o sindicatos; 4) Representación como *autorización* para decidir. Los representantes son investidos de poder y se les faculta para tomar decisiones, definir normas, entre otros, y 5) Representación como *disposición a responder*, que se caracteriza por rendir cuentas ante los que son afectados por las decisiones tomadas⁸⁸.

⁸⁷ Hanna Pitkin, *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Traducción de Ricardo Montoro Romero, Madrid-España, 1985, p. 10. Disponible en: <http://josemramon.com.ar/wp-content/uploads/Fenichel-Pitkin-Hanna-El-Concepto-de-Representacion.pdf>

⁸⁸ Francisco J. Laporta, “Sobre la teoría de la democracia y el concepto de representación política: algunas propuestas para debate” *Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 6, Alicante-España, 1989, p. 130 y 131.

A partir de esa diferencia la autora plantea dos vertientes en que puede ser considerada la representación. La primera cuando el concepto se aborda en tanto su carácter formal o descriptivo que corresponde a la manera en que la representación cumple con ciertos procedimientos o condiciones y que aparece en los referentes uno y dos: como símbolo y como reproducción. La segunda es cuando se trata de forma sustantiva o fáctica que atañe al ejercicio de representar, donde se destaca el modo en que se lleva a cabo la acción.

Al año siguiente de la publicación de Pitkin, en 1968, B. J. Diggs⁸⁹ analiza el concepto de representación a partir de figurar una noción descriptiva y una práctica. En el primer caso, se ve al intermediario como una representación, de una forma figurativa. En el segundo, tiene un carácter de actor en la medida en que realiza acciones en lugar del representado. Para Diggs el representante ocupa un rol, un papel específico. Ello le confiere cierta independencia con respecto a los representados. Desde este planteamiento, los representantes no son meros espectadores, sino sujetos activos participes de la representación, lo que no todos los tipos de representación incluyen, tomando en cuenta la distinción de Pitkin, y que es importante destacar cuando se trata de la representación política en un contexto democrático.

Es conveniente hacer notar que para Diggs no es posible hablar de un género común de representación, por el contrario lo que hay son formas diferentes en que esta ocurre que involucra tanto a la descripción como la práctica “por ello la distinción entre los casos en que consideramos que alguien es un representante y los que, por ejemplo, serían considerados como meros sustitutos es difícilmente explicable en términos de una lista de requisitos

⁸⁹ Citado en Isabel Lifante Vidal, “Sobre el concepto de representación” en *DOXA*, Cuadernos de Filosofía del Derecho, No. 32. Alicante, 2009. Pp. 501. Disponible en <http://www.cervantesvirtual.com/obra/sobre-el-concepto-de-representacion/>

precisos, sino que más bien necesitamos acudir a ciertas analogías entre la representación práctica”⁹⁰ y la descriptiva.

El planteamiento de Diggs, sobre la relativa independencia que tiene el representante, adquiere mayor impulso cuando Sartori considera que “el significado originario de la “representación” es la actuación en nombre de otro en defensa de sus intereses. Las dos características definitorias de este concepto son: a) una sustitución en la que una persona habla y actúa en nombre de otra y b) bajo la condición de hacerlo en interés del representado”⁹¹.

De esta manera, actuar *en nombre de* no significa sustituir sino tener cierta afinidad con las necesidades de los representados para poder plasmar dichas necesidades en sus acciones. Esos serían los términos del tipo político de representación que interesa a este trabajo por lo que es importante para la investigación como un punto de partida que permite distinguir las características que tiene las acciones de los representantes, a la luz del deber ser de la representación política, y el papel de los representados.

Por otra parte, la perspectiva relacional —desde el análisis de Lifante— sostiene que la representación es la relación que se establece entre el representante y el representado, pero a ello se añade “el ámbito de la representación [que es] el ámbito en el que los efectos de la representación son válidos”⁹². Para visualizarlo sugiere el siguiente esquema: «X representa a Y, en Z». Al sumar el factor contextual a la relación la representación política puede diferenciar el contexto en el que es válida —ámbito público— y por ello

⁹⁰ Diggs, B. J. (1968) citado Isabel Lifante Vidal, *ibíd.*, p. 501.

⁹¹ Giovanni Sartori, “En defensa de la representación política” en Miguel Carbonell, (Compilador) *Democracia y representación: un debate contemporáneo*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2005, p. 23.

⁹² Isabel Lifante Vidal, *op. cit.*, p. 501.

la manera en que se espera actúe el representado —sentido fiduciario—. Desde este plano se aprecia otro elemento para diferenciar el sentido que tiene la representación de forma genérica.

De manera que, si el concepto de representación alude a la relación que se mantiene entre representantes y representados, entonces el análisis se centra en identificar el significado de la expresión *representa a*, lo que para Pitkin es el sentido, lo cual varía dependiendo del contexto y de lo que los representados esperen de ella: representatividad.

A partir de las referencias anteriores se da cuenta de que todo el intento por indicar el contenido del concepto *representación* trae consigo una serie de implicaciones por asumir. Sin embargo, existen coincidencias a partir de ver en el representante a la representación misma. Por lo que el papel del representante es el factor a partir del cual se discierne el concepto y de ahí la variedad de posibilidades. Identificar las características de la representación —acciones del representante y sentido de la representación— son aspectos esenciales tanto para el uso del concepto como para el análisis de una instancia de representación política local como la que atañe a esta investigación.

Resulta significativo que Pitkin, Sartori y Bobbio refieran, en algunos de sus planteamientos, a la representación en *sentido* de cuidado, defensa o consideración de los intereses de otros porque lleva a considerar sobre cuáles son esos intereses y la posibilidad de su salvaguarda.

En este sentido, se trata de distinguir una representación específicamente política, Pitkin indica que esta solo ocurre cuando “se actúa conforme el interés de los representados, de una manera responsiva hacia ellos”⁹³ sin que se

⁹³ Hanna Pitkin, *op. cit.*, p. 209.

responda a un mandato. Definición que es el punto intermedio de lo que se ha conocido como el dilema mandato-independencia. La representación política no trata de responder, en estricto sentido, a las indicaciones de los representados ni deslindarse en absoluto de ellos. Al incluir el carácter responsivo de los representados la autora vuelve aún más amplio y variable el concepto: explica la relación representantes-representados conforme a las características que tiene la actuación del representante.

A este respecto los planteamientos de Pitkin son útiles como un parámetro para identificar las características del objeto de estudio, y en consecuencia su correspondencia con el sentido político de la representación.

2.4.1 Características de la representación política

Como se ha dicho, la representación puede ser vista desde dos flancos que se complementan: el formal y el sustantivo. Habría que añadir que en el primero, al centrarse en el cumplimiento de condiciones o procedimientos para asegurar la obtención de manera legítima del cargo de representación, cumple con vigilar la asignación de un estatus. Mientras que el segundo refiere al sentido de la acción que se modifica en correspondencia con el tipo de vínculo que se establezca entre los extremos: mandato imperativo e independencia. Las implicaciones de ambos se discuten en este apartado en términos específicos de la representación de tipo político.

Así, conforme a la perspectiva liberal los procedimientos de elección se encuentran establecidos en las leyes y su cumplimiento es observado a través de instituciones y otros organismos dispuestos para ello. En el plano comunitario, es la costumbre y tradición las que legitiman los procesos que no

son estáticos y que pueden llegar a lo ambiguo porque son los propios miembros quienes vigilan su cumplimiento. No obstante, al margen del cumplimiento de los requisitos —sean estos predecibles o no— se encuentra el significado que se le da a la actividad. Es decir, el alcance que esta tiene se expresa en cinco dimensiones⁹⁴ no excluyentes entre sí, lo que implica que dichas dimensiones pueden presentarse en diferentes periodos o momentos del ejercicio de representación.

Algunos de estos sentidos, como se vio en el apartado anterior, fueron utilizados por Pitkin para diferenciar el carácter político de la representación. Sin embargo, a ellos se suman otras dimensiones que muestran la variabilidad que pueden tener las acciones enmarcadas en la representación política.

Así, el planteamiento de Norberto Bobbio es un punto de partida general porque emplea una caracterización reducida y específica para establecer el tipo de acción con el que tendría que realizarse la representación política: “1) la r.⁹⁵ como relación de *delegación*; 2) la r. como relación *fiduciaria*; 3) la r. como “espejo” o *representatividad* sociológica” (sic.)⁹⁶. En el primer caso el representante es el ejecutor de los designios de los representados, no tiene autonomía y se subsume a las instrucciones que le son dadas. Este tipo de representación tiene origen medieval, desde donde se conoce como mandato imperativo, pero su presencia es vigente.

En cuanto a la relación fiduciaria el representante actúa de forma autónoma, distanciado de las instrucciones que pudieran darle los

⁹⁴ La representación como 1) símbolo, 2) reproducción a escala, 3) cuidado de intereses, 4) autorización, y 5) disposición a responder.

⁹⁵ “r” debe leerse como representación.

⁹⁶ Norberto Bobbio, “representación política”, *Diccionario de política*, Tomo I, Siglo XXI, Madrid-España, 1982, p. 1385. Cursivas en el original.

representados, aunque guiado por el interés de éstos últimos. En cuanto al tercer modelo, “espejo” o *representatividad*, el representante no es una persona sino un conjunto. Se trata de un cuerpo político que representa a escala a los representados.

Los planteamientos de Pitkin y Bobbio son complementarios porque las posibilidades que desglosa la primera son expresadas de manera sintética por el segundo. Comparten un mismo eje conceptual que coloca a las acciones por sobre el carácter formal o descriptivo para abordar, de manera particular, a la acepción política de la representación. Para enfatizarlo Bobbio emplea un ejemplo del contraste entre los dos primeros modelos —delegativa y fiduciaria— de la siguiente manera:

*A puede representar a B como delegado o como fiduciario. Si A es un delegado, es simple y sencillamente un portavoz, un nuncio, un legado, un medio, de sus representados, y por tanto su mandato es extremadamente limitado y revocable ad nutum. Si en cambio A es fiduciario, tiene el poder de actuar con cierta libertad en nombre y por cuenta de los representados, en cuanto goza de su confianza y puede interpretar a discreción los intereses de ellos*⁹⁷.

Si el representante actúa como delegado su acción está delimitada por los representados quienes lo ven solo como un vocero de sus necesidades. Por el contrario, si actúa como un fiduciario el representante reconoce el interés de sus representados, pero con cierta independencia en sus acciones. Esto da muestra de una relación de confianza. Aquí se reitera la disyuntiva entre lo que se ha conocido como el debate mandato-independencia. Que se vuelve una constante porque la ruptura con el mandato imperativo representa un parteaguas en la teoría de la representación, particularmente en su acepción política, incluso se

⁹⁷ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996. p. 54.

considera como “condición *sine qua non* de la representación moderna y, por tanto, de la forma representativa de gobierno”⁹⁸.

La representación se ocupa aquí como un tipo de relación que busca responder ante la ausencia de “algo” haciendo que tenga presencia de alguna manera; “se actúa en nombre de otro”⁹⁹. En específico, cuando se trata de la representación política, ocurre que el sentido de la actuación es fiduciaria. Se trata de una relación en la que las acciones de los representantes están encaminadas hacia las necesidades de los representados.

De esta manera, a continuación, se precisan las dimensiones de la representación que hacen coincidir a diversos autores y que parten de la propuesta formalista hecha inicialmente por Pitkin, lo cual demuestra la vigencia de estas distinciones. En expresión de García¹⁰⁰ estas son:

- a) Representación equiparada a autorización. Concebida de esta forma, nos indica que el representante es alguien que ha sido autorizado a actuar y hace recaer sobre el representado las consecuencias de sus acciones.
- b) Representación identificada con sometimiento a una rendición de cuentas (*accountability*). Desde esta perspectiva, el representante es aquel que debe responder por su actuación ante su representado.
- c) Representación descriptiva. La representación se identifica con la existencia de cierta correspondencia entre representante y representado, que compartirían determinadas características o cualidades.
- d) Representación simbólica. Se basa en una identificación emocional entre el representante y el representado, que en política se equipara a liderazgo efectivo [*sic*].
- e) Representación sustantiva. Enfatiza la necesidad de analizar el contenido sustantivo de la actividad de representar, que aparece definida como actuar en beneficio de otro o teniendo en cuenta sus intereses¹⁰¹.

⁹⁸ Giovanni Sartori citado en Miguel Carbonell, *op. cit.*, p. 25.

⁹⁹ *Ibíd.*, p. 23

¹⁰⁰ Elena García Guitián, “Crisis de la representación política: las exigencias de la política de la presencia”, en *Revista de Estudios Políticos*, Nueva Época, núm. 111, enero-marzo, México, 2001.

¹⁰¹ *Ibíd.*, p. 215-216.

Así, estas mismas dimensiones son retomadas como parte del modelo de análisis que en esta tesis se plantea ya que a partir de ellas se puede expresar la relación entre los dos planos del debate mandato imperativo–independencia. A su vez, permite delimitar las características de la acción tanto en el contexto liberal como en el comunitario en que esta se lleve a cabo.

Conclusiones del capítulo

En este capítulo se estableció el rumbo teórico que sigue esta investigación y, bajo este amparo se hicieron las precisiones conceptuales que permitirán dar respuesta a los objetivos planteados. En este sentido, los conceptos centrales de la investigación, participación ciudadana y representación política, se abordaron y definieron considerando los principales referentes del liberalismo y el comunitarismo que, visto este último en términos de la pertenencia territorial, permitieron precisar la perspectiva de análisis. De esta manera, se estableció un planteamiento analítico para abordar a una figura de representación comunitaria que involucra, en su estructura y sus procesos, características liberales y comunitarias.

En este sentido, el liberalismo y el comunitarismo tienen una tradición que los ha mantenido distantes, entre otras razones, por la referencia que cada uno hace hacia el individuo, su libertad e igualdad y sobre la importancia de la comunidad. No obstante, para los fines que persigue esta investigación se enfatizan los siguientes aspectos:

a) El principio que da legitimidad a los procesos, instituciones y figuras de autoridad. Por un lado, se encuentra la legitimidad jurídica apegada a las instituciones de la democracia liberal y por el otro, están los medios

tradicionales que cada comunidad define y que pueden ser derivación de un proceso histórico particular.

b) La relevancia que se da al individuo y a sus derechos. En consecuencia, las instituciones son creadas para salvaguardar la libertad y el ejercicio de los derechos individuales a la vez que se respetan las particularidades comunitarias.

Así, los principios de libertad e igualdad que ven en el andamiaje institucional, jurídico y democrático la concreción de sus principios se suma la estructura comunitaria que toma en cuenta los medios tradicionales surgidos de la experiencia, que varía a través del tiempo. A partir de esta posición se considera la delimitación de dos tipos de participación y de representación que sirven para distinguir particularidades en la organización política y desde ellas plantear la manera en que llegan a vincularse, bajo qué condiciones y las implicaciones de esa relación en términos democráticos.

De esta manera, el tipo de relación con el Estado y los fines que se persiguen distinguen a la participación enteramente ciudadana de la comunitaria. A cada una corresponden medios desde los cuales se incide en el espacio público ya sea derivados de las leyes formales o por la tradición y el consenso comunitario.

Sin embargo, al origen de estos medios se suma el tipo de incidencia que puede ser desde limitado a la consulta, resolutivo, de control, fiscalización o control. Es decir, de influencia mínima hasta una que implica mayor presencia en los asuntos públicos. En cada uno de estos medios lo que determina la incidencia son las características específicas que acompañan a cada instrumento de participación, porque en ellas se define si la opinión ciudadana se limita a la consulta o si su contenido normativo tiene una estructura vinculante.

De esta manera, existe una mirada liberal desde la participación que define a los mecanismos a través de los cuales los ciudadanos se relacionan con el Estado, con sus gobiernos, y con las decisiones que éstos toman. Mientras que, la vertiente comunitaria desde este mismo concepto se encuentra en los medios no institucionalizados, pero que son usados por los ciudadanos tanto para incidir en las decisiones públicas como para resolver sus problemas inmediatos.

En el caso de la representación política esta se define como una forma particular en que se relacionan representantes y representados, relación a la cual subyacen las características de la acción y el sentido que esta toma. Conforme a la definición de Pitkin, la representación de tipo político remite a una manera de acción en la que se contempla el interés de los representados, pero sin que sean ellos quienes delimiten el proceder del representante. Mientras que otras, como la delegativa o la descriptiva, ocurren con observancia directa de los representados.

De esta manera, cualquier definición que se haga de la representación demarcará un lugar en el debate que permea al concepto, es decir, en la relación mandato-independencia que, en términos de la teoría que enmarca esta investigación, se plantea como la relación entre la representación de tipo liberal, apegada a la forma fiduciaria, y la comunitaria más cercana a la forma simbólica.

Sin embargo, se ha dicho que las dimensiones que puede tener la representación no son excluyentes entre sí pues la actuación puede variar en correspondencia con la situación de que se trate -puede ubicarse en la descripción, autorización, sustantiva, rendición de cuentas o simbólica- incluso

pueden presentarse varias de estas dimensiones a lo largo de un periodo de representación.

En lo que respecta a la representación, la forma liberal ocurre con la institucionalización de los procesos de elección y los fines a partir de los cuales se espera que actúe el representante. Mientras que, desde la perspectiva comunitaria la forma de elección, así como el sentido de la representación están dados a partir de la tradición local, de los mecanismos que se legitimaron con el paso del tiempo para un territorio.

Así, interesa destacar la flexibilidad y apertura que el liberalismo y el comunitarismo presentan para vincularse. De esta manera se puede plantear que las reglas formales involucran formas tradicionales que están legitimadas por la comunidad y viceversa, la incorporación en los medios comunitarios de prácticas formales o legales. Y, sobre todo, destacar la aportación que desde esta vinculación se hace a la democracia liberal, es decir se plantea en qué medida la relación entre procesos liberales y comunitario es significativa para fortalecer las relaciones entre Estado y sociedad y entre representantes y representados.

Finalmente, tanto los medios de participación como los propios de la representación, con sus vertientes liberal y comunitaria, se llevan al análisis a través de una serie de categorías analíticas desde las cuales se desagregan los procedimientos y la estructura de una figura de representación local. Desde este encuadre, y siguiendo las cinco categorías de análisis (elección, integración, funcionamiento y, contraloría social y rendición de cuentas), será posible abordar las precisiones conceptuales y analizar las posibilidades y limitaciones que tiene tanto la estructura como los procedimientos que se derivan de la figura local. En este sentido, es pertinente establecer, a continuación, un panorama

histórico del que se derivan las particularidades que dan forma a la figura contemporánea.

CAPÍTULO III. LA CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA LOCAL EN LAS COMUNIDADES TLAXCALTECAS

La vida política de una comunidad es resultado de una serie de eventos ocurridos a lo largo de su historia en los que invariablemente intervienen procesos históricos, políticos o de raíz cultural. De esta manera, se considera oportuno hacer referencia a algunos hechos históricos, a partir de los que se forjó la soberanía tlaxcalteca y que permiten develar los cambios ocurridos en la estructura social, política y cultural sobre la que se erigen los procesos contemporáneos de las comunidades de estudio. De esta manera, se perfilará el marco empírico que sustenta la presente investigación.

La alianza indígena-española fue determinante tanto para la organización política del estado de Tlaxcala como para sus comunidades, porque como resultado se conformó el primer, y único, cabildo indígena en la Nueva España. Ello implicó conservar algunos rasgos de la civilización prehispánica, como el sistema de rotación y de representación que reconocía cuatro cabeceras de gobierno, al tiempo que se incorporaba la estructura impuesta: el cabildo. La categoría de aliado sería empleada por los tlaxcaltecas en los años siguientes siempre que sus privilegios estuvieran amenazados. Sumado a lo anterior, la ocupación del territorio a partir de haciendas y fábricas textiles enfatizó tanto la diferencia regional del estado como la estratificación de la provincia, misma que prevaleció a lo largo del siglo XX.

La serie de cambios que vendrían a partir de la independencia y la revolución no permitirían que desapareciera el poder local de los pueblos. La manera en que históricamente se conformó el gobierno local —que actualmente

se encuentra instituido en la Ley Organiza Municipal— puede considerarse como el resultado del proceso comunitario que incorporó los intereses de las élites, de los grupos de poder y del sistema de partidos. Para explicar lo anterior, es necesario trazar algunos aspectos que perfilan la historia de la organización política local contemporánea en las comunidades tlaxcaltecas. Para ello se retoman los trabajos de Andrea Martínez Baracs¹⁰² en lo referente al periodo colonial y Raymond Buve para el revolucionario¹⁰³.

Para cumplir con la descripción histórica que corresponde a este capítulo se recurre a incluir características de las regiones del estado de Tlaxcala —norte, centro y sur—, así como aspectos históricos de los municipios a los que pertenecen las cuatro comunidades a considerar. Lo anterior se debe a que al tratarse de comunidades cuyo territorio y población son reducidos, sus referencias quedan al margen de los grandes periodos históricos —Colonias, Independencia, Revolución—, y en gran medida se supeditan a los procesos regionales, además de lo ocurrido a este respecto en sus cabeceras municipales y sus ayuntamientos.

En este sentido, cabe recordar que las comunidades de estudio son cuatro, como se ha visto en el capítulo I de esta tesis: San Benito Xaltocan en el municipio de Yauhquemehcan y Santa Cruz Tlaxcala en el municipio del mismo nombre, localizados en la parte centro del estado, y San Marcos Contla en el municipio de Papalotla de Xicohtécatl al sur de la entidad; y Santa Apolonia

¹⁰² Andrea Martínez Baracs, *Un gobierno de indios: Tlaxcala, 1519-1750*, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, México, 2014.

¹⁰³ Raymond Buve, *El movimiento revolucionario en Tlaxcala*, México, Universidad Iberoamericana/ Universidad Autónoma de Tlaxcala, 1995.

Teacalco —cuyo nombre también coincide con el del municipio al que pertenece¹⁰⁴— localizada en el sur del estado.

Las cuatro comunidades comparten la historia fundacional del estado, un origen prehispánico y el remanente de la alianza indígena-española, así como la presencia del factor comunitario —aunque con diferente intensidad— como elemento propio de su organización. En cuanto a sus diferencias, estas corresponden a la experiencia regional y el contexto social y político desde el cual se organizan. Por tanto, se trata de cuatro experiencias locales particulares que se construyen frente a la estructura formal y homogénea dispuesta por la reglamentación vigente de las autoridades auxiliares, y en la heterogeneidad social y cultural de cada una. De ahí que su organización política sea resultado no solo de factores exógenos, como las disposiciones legales o los procesos de urbanización e industrialización, sino también de factores endógenos como sus propias características culturales y el tipo de organización comunitaria.

Para dar cuenta de lo anterior, este capítulo se organiza en cuatro apartados. En el primero, se trata de distinguir la historia común de las comunidades en tanto pertenecientes al territorio tlaxcalteca y destacar la figura primigenia de su organización política poscolonial a cargo del cabildo indígena. Aquí se destacan periodos que ayudan a identificar algunos antecedentes de la organización política comunitaria como es el caso de la instauración del primer cabildo indígena derivado de la inusual otorgación de privilegios que hizo la corona española al pueblo tlaxcalteca. Además, se plantea las implicaciones que

¹⁰⁴ Es oportuno señalar que los cambios ocurridos en la subdivisión del territorio tlaxcalteca han trastocado la extensión y cantidad de sus municipios haciendo que muchos de ellos disminuyan su superficie, lo que trastoca las referencias que se harán a la comunidad de Santa Apolonia Teacalco porque primero estuvo sujeta a la de Nativitas y a partir de 1995 esta población es cabecera del municipio del mismo nombre. Por lo cual, la referencia histórica se hila a partir no de la jurisdicción actual, sino conforme a la que estuvo sujeta desde la delimitación prehispánica, en este caso, la de Nativitas.

el arraigo al territorio y el sentido de autonomía traería posteriormente en su reconocimiento como estado libre y soberano, pese a lo limitado de su población, estructura económica y territorio.

En el segundo apartado se abordan algunas consideraciones que permiten plantear a la estructura interior de los pueblos tlaxcaltecas, gestados a partir de las relaciones de parentesco y de compadrazgo, como el bastión de la organización autónoma local de los municipios de este estado. En el tercero, por su parte, se plantea la manera cómo la disposición del territorio tlaxcalteca incidió a su vez en la conformación de una estructura de poder local misma que, aunque con variaciones regionales, tuvo incidencia en las decisiones municipales.

En el cuarto apartado, por último, se plantea que el afianzamiento de la estructura comunitaria tradicional se encuentra en la autoridad comunitaria, es decir en la Figura Presidencia de Comunidad, y en el proceso que esta ha seguido para su consolidación como parte de la administración municipal. De ahí que se realice un recuento de la institucionalización de esta figura y se identifiquen las reformas más destacadas que subyacen a sus características contemporáneas. Finalmente se exponen las conclusiones del capítulo.

3.1 La historia compartida de las comunidades tlaxcaltecas: El origen de una organización política local propia

Las comunidades del estado de Tlaxcala tienen una historia común que se remonta a la época pre-colonial con el asentamiento de diversos grupos humanos. Los olmecas, xicalancas y zacatecas fueron los primeros habitantes

del territorio que actualmente ocupa el estado de Tlaxcala¹⁰⁵. Sin embargo, el grupo que se consolidó fue el procedente de las siete tribus nahuatlacas – xochimilcas, chalcas, tepanecas, culhuas, tlahuicas, chichimecas (o tlaxcaltecas) y mexicas– que salieron de Chicomoztoc (lugar de las siete cuevas) y que se dispersaron en el altiplano.

Hacia los años 1335-1337 los tlaxcaltecas, alentados por su deidad-guía Camaxtli, siguieron su migración hasta llegar a las faldas del volcán Matlalcueye. Las tierras estaban ocupadas por otomíes a quienes se impusieron, y con ello fundaron el primero de cuatro altépetls: Tepeticpac. Los otomíes se mantuvieron en los linderos sobre lo que hoy corresponde a los municipios de Atlangatepec y Hueyotlipan. Se trataba de una posición estratégica que les permitía demarcar y resguardar el territorio tlaxcalteca¹⁰⁶.

Después de haber consolidado Tepeticpac, por su Tlahtoani Culhuatecuhtli, el territorio se repartió siguiendo la línea familiar. El señor de Tepeticpac dio a su hermano Teyohualminqui el área que correspondería a Ocotelulco y desde donde se erigiría el segundo señorío. El linaje de estos dos altepétl y una segunda migración de teochichimecas, con beneplácito del señor de Tepeticpac, consolidaron Tizatlán y posteriormente Quiauixtlán¹⁰⁷. Ninguno de los cuatro detentaba el poder absoluto de todo el territorio, sino que cada uno ordenaba en su altepétl, pero los temas de seguridad y procuración de Tlaxcala los trataban en conjunto. Así lo indica Diego Muñoz Camargo:

Y era en esta forma: que, habiendo de tratar algún negocio de afrenta, lo consultaban con el señor de la cabecera de Tlehuexolotzin de la parte de

¹⁰⁵ Charles Gibson, *Tlaxcala en el Siglo XVI*, Tlaxcala, FCE, México, 1991.

¹⁰⁶ Yolanda Ramos Galicia, Jaime Sánchez Sánchez y Armando Díaz de la Mora, *Los Colonizadores Tlaxcaltecas, siglos XVI al XIX*, Archivo Histórico del Estado de Tlaxcala, Gobierno del Estado de Tlaxcala, México, 2016.

¹⁰⁷ *Ibíd.*

Tepeticpac que es la cabecera de donde salió el origen de los 4 señoríos. Y luego se consultaba con Citlalpopocatzin que era el señor de la cabecera de Quiahuiztlan, y de aquí iban a Xicoténcatl señor de la cabecera de Tizatlan y de ahí se consultaba con Maxixcatzin, últimamente señor de Ocotelulco, y aquí se definían los casos y resolvían los negocios¹⁰⁸.

Los cuatro centros políticos se concentraron en la región suroeste como cabeceras de su gobierno, y ahí se instaló también lo que después de la conquista se conoció como la provincia de Tlaxcala¹⁰⁹.

Si bien los señoríos fueron los más importantes, al integrar la confederación tlaxcalteca¹¹⁰, existían otros menores, pero estaban subyugados a su cabecera. Cabe señalar que a ellos pertenecieron los primeros asentamientos de las comunidades de estudio: lo que hoy corresponde al municipio de San Benito Xaltocan y al de Santa Cruz Tlaxcala que pertenecían a Atlihuetzia y a su vez a Tizatlán, así como San Marcos Contla y Santa Apolonia Teacalco a Nativitas del señorío de Ocotelulco.

Así, desde antes de la llegada de Cortés, los cuatro *tlahtoque*, cabeceras o señoríos —por su denominación castellanizada— constituían el centro político que influían sobre otros centros poblados de menor importancia. Funcionaban como una república a escala en la que los cuatro controlaban una parte del territorio —Ocotelulco el sur; Tepeticpac el norte; Tizatlán el oriente y Quiahuiztlán el poniente— porque no hubo una ciudad *capital*, sino que los cuatro eran parte de un mismo gobierno local¹¹¹. Además, la representación de

¹⁰⁸ Muñoz Camargo citado en Armando Díaz de la Mora, *Crónica de Tlaxcala. La ciudad de 1524 a 1573*, Sociedad de Geografía, Historia, Estadística y Literatura de Tlaxcala, México. 2001, pp.113.

¹⁰⁹ El nombre Tlaxcala deviene del nombre que recibió en un inicio Tepeticpac y que fue Texcaltícpac y que derivó en Texcálla que se interpretó como lugar de las tortillas de maíz, conforme a lo escrito por Ramos Galicia, Yolanda, et. al., *Los Colonizadores Tlaxcaltecas, siglos XVI al XIX*, Gobierno del Estado de Tlaxcala, Archivo Histórico del Estado de Tlaxcala, México, 2015. p. 13.

¹¹⁰ Yolanda Ramos Galicia, et. al. *Ibíd.*

¹¹¹ *Ibíd.* Véase también Andrea Martínez Baracs, y Carlos Sempat Assadourian, *Tlaxcala una historia compartida siglo XVI*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Gobierno del Estado de Tlaxcala, Volumen IX, México, 1991.

este gobierno era rotativa. Es decir, ninguno de ellos podía tener el cargo en forma permanentemente porque había una secuencia establecida¹¹².

No obstante, el evento que marcó la historia del estado ocurrió en el siglo XVI durante el periodo de la conquista española. Tras una serie de enfrentamientos entre tlaxcaltecas y españoles —de los cuales resultaron victoriosos estos últimos— tuvo lugar la alianza con los conquistadores, a la que siguieron una serie de privilegios que los caracterizarían de entre los demás pueblos conquistados¹¹³.

Las prerrogativas iban desde montar a caballo, vestir ropa española hasta instalar su propio cabildo encabezado por miembros de los cuatro principales señoríos y garantizar la salvaguarda de su territorio. La trascendencia de la última exención devino en un régimen autónomo de gobierno que permanecería durante todo el periodo colonial.

3.1.1 Un régimen autónomo de gobierno: El cabildo indígena-español en la Provincia de Tlaxcala

Con la obtención de privilegios a mediados del siglo XVI fue posible la instalación de un régimen autónomo de gobierno, el único en la Nueva España, el de la provincia de Tlaxcala. Este no se limitaría a reproducir las leyes españolas dispuestas para el resto de las comunidades indígenas¹¹⁴ a quienes se les trató como pueblos conquistados y en consecuencia sus estructuras de

¹¹² A pesar de esta estructura destacó una de las cabeceras: Ocotelulco por ser la más poblada, sede del mercado y de una serie de acontecimientos históricos importantes como el recibimiento de los españoles y de los primeros franciscanos.

¹¹³ Andrea Martínez Baracs, y Carlos Sempat Assadourian, *óp. cit.*

¹¹⁴ Carlos Bustamante López, *El quebrantamiento de los privilegios, autonomía, guerra y constitución gaditana en Tlaxcala, 1780-1824*, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (Educación y cultura, asesoría y promoción, S.C.), México. 2013, p. 27.

gobierno fueron eliminadas para implantar la autoridad española. Por el contrario, la instalación de un cabildo indígena-español permitió generar cohesión territorial en la provincia, al tiempo que hizo posible la continuidad de los caciques¹¹⁵ y de la nobleza indígena tlaxcalteca en el gobierno¹¹⁶.

Así, tanto los asentamientos que existían en el momento previo a la llegada de los españoles como la organización político-administrativa¹¹⁷ que incluía el sistema de rotación de gobierno, fueron retomados siguiendo la estructura de pueblos-cabecera y pueblos-sujetos. Bajo esta traza se establecieron también las iglesias, conventos y la propia administración de la provincia.

Lo anterior se ha explicado bajo dos consideraciones. Primero, que la fracción del territorio en núcleos de poder y la forma rotativa no eran extraños al sistema político español, por lo que no se sustituyeron unos por otros, sino que se hicieron converger. Y segundo, como pueblo aliado —y no conquistado— estaba en posición de exigir que se mantuvieran sus figuras y estructuras de autoridad¹¹⁸. De esta manera, los privilegios obtenidos serían una pieza fundamental de la estructura política tlaxcalteca.

Así, hacía 1545, con las ordenanzas de Santillán se estableció la estructura básica del gobierno indígena, además de su unidad como provincia

¹¹⁵ Es importante señalar que *cacique* era el término con el que se hacía referencia a los reyes o señores prehispánicos (tloaque o teteuctin). Martínez Baracs, Andrea y Sempat Assadourian, Carlos, óp. cit.

¹¹⁶ Carlos Bustamante López, *op. cit.*, p. 29.

¹¹⁷ En lo que corresponde al sistema estratificado indígena, éste ocurría de la siguiente manera: “Tlahtoani era el jefe político más importante dentro de sociedad tlaxcalteca, el que habla y que en plural se le denomina tlahtoahque; los tecuhtli (plural teteuhtin) y los pilli (plural pipiltin), eran llamados también nobles. Los tequihua eran funcionarios a quienes se les asignaban privilegios y cargos, como emisarios, embajadores y ejecutores. Se considera también a los topilli cuya función era la de alguacil; por último están los macehualli (plural macehuallin) que era la gente común, incluidos los que trabajaban la tierra y quienes se desempeñaban como artesanos.” Jaime Sánchez, *Historia sucinta de Tlaxcala*, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Secretaría de Extensión Universitaria y Difusión Cultural, 2008, p.7.

¹¹⁸ *Ibíd.*

que subsistió durante todo el periodo colonial¹¹⁹. La formalización del cabildo consistió —conforme a las ordenanzas de Santillán— en establecer días de reunión, la obligación de asistencia de los miembros, el orden de las discusiones, las preeminencias de los asientos durante los cabildos, además de determinar la igualdad entre las cuatro cabeceras¹²⁰. Asimismo, se reconoció a los tlahtoque de las cuatro cabeceras como regidores perpetuos cuya gubernatura era rotativa:

pasaría, por estricta rotación, de una a otra cabecera, según un orden fijo: Ocotelulco, Tizatlan, Quiahuiztlan, Tepetícpac. Habría siempre un alcalde de cada cabecera [...] El cuerpo electoral estaría conformado por 220 electores, herencia del consejo de ancianos prehispánico [...] No podría celebrarse cabildo sin la presencia del gobernador español, no estando este en la ciudad, o sin su licencia, en caso de estar ausente¹²¹.

De esta manera, aunque existía formalmente un gobierno indígena, sus atribuciones dependían de las ordenanzas que el conquistador se prestaba a otorgar, ya que, si bien hubo ciertas excepciones, seguían siendo un pueblo conquistado. Lo anterior se hacía latente —como lo muestra la cita anterior— a partir de la composición del cabildo indígena que sumaba la figura de un corregidor, que en otros periodos se llamó alcalde mayor o gobernador español. Este tenía como encomienda ser un representante de la Corona y coadyuvar al cabildo indio en funciones administrativas y de justicia¹²².

¹¹⁹ Estas ordenanzas serían defendidas por los tlaxcaltecas quienes las hicieron valer frente al gobernador español y al intendente de Puebla, lo que resultó en su autonomía como provincia. De la defensa de los privilegios dependía la continuidad de los mismos porque corrían el riesgo de quedar solo en el papel y perderse.

¹²⁰ Las características de la representación, la rotación y el periodo de los cargos, el desconocimiento de la reelección, así como la división de responsabilidades entre funcionarios, tenían como base la estructura de las instituciones españolas y la conveniencia de la política colonial.

¹²¹ Andrea Martínez Baracs y Carlos Sempat Assadourian, *óp. cit.*, p.56-57.

¹²² Entre sus responsabilidades estaban “la impartición de justicia a españoles e indios en causas criminales y civiles, la trasmisión de las leyes y ordenanzas del rey o del gobierno virreinal y el establecimientos de normas y procedimientos derivados de éstas en conjunto con el cabildo indio, la supervisión de las elecciones de la corporación y sólo tomar un voto de calidad de ser el caso así como buscar el bienestar de material en la provincia de Tlaxcala” Carlos Bustamante López, *óp. cit.*, p. 29.

Dado lo anterior, la autonomía indígena y el reconocimiento de sus privilegios tenían límites. Autores como Raymond Buve¹²³ y Andrea Martínez Baracs¹²⁴ han profundizado en la autonomía indígena como una cualidad presente a lo largo de la historia tlaxcalteca. Por su parte Martínez y Sempat¹²⁵ afirman que para el siglo XVI, el poder de la nobleza indígena era creciente de tal manera que “Tlaxcala fue pues, socialmente, tan india como Puebla fue española, y esa polaridad tuvo una influencia definitiva en toda su historia colonial”. Aunque hay quienes aseguran que, “ya en tiempos del México independiente desaparecieron todos los restos de nobleza indígena”¹²⁶, no obstante no ocurrió lo mismo con la estructura de su organización política pues esta ya se encontraba integrada en las instituciones.

3.1.2 La posterior derivación de los privilegios y la continuidad como territorio independiente

Al tiempo que inició el movimiento independentista, impulsado por el cura Miguel Hidalgo en 1810, el cabildo de Tlaxcala —con respaldo de miembros de la élite, entre los que se encontraban caciques indígenas y hacendados tanto criollos como españoles— manifestaban su apoyo al gobierno virreinal, contrario a lo que ocurrió en otras provincias de la Nueva España que desarrollaron resentimientos hacía la autoridad europea.

¹²³ Raymond Buve, *op. cit.*, p. 91–114.

¹²⁴ Andrea Martínez Baracs, *El gobierno indio de la Tlaxcala colonial, 1521–1700*, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, México, 1998.

¹²⁵ Martínez Baracs, Andrea y Sempat Assadourian, Carlos, *óp. cit.*

¹²⁶ Pedro Carrasco, “La transformación de la cultura indígena durante la colonia”, en *Los pueblos indios y las comunidades*, El Colegio de México, México, 1991, p.191.

Los privilegios e intereses que habían mantenido por más de 200 años parecían estar próximos a terminarse. Sin embargo, las libertades y posibilidades que tuvieron como territorio tlaxcalteca estaban interiorizadas y puestas de manifiesto en más de una ocasión para conservar su autonomía¹²⁷. Así, con la entrada de las tropas de Nicolás Bravo en 1821, Tlaxcala fue separada de los vínculos con la corona española y en lo posterior tendría que entablar una lucha para obtener su soberanía política dentro del naciente país.

En este tenor, el Congreso Constituyente, surgido a la caída de Agustín de Iturbide, se propuso organizar al país bajo el régimen republicano, con lo cual se contempló la incorporación de Tlaxcala a Puebla. Aunque esto no ocurrió, tampoco se le dio a Tlaxcala la autonomía solicitada, pero se mantuvo como territorio aparte, diferente del resto del país. Posteriormente, fue incorporada al Distrito de México según las disposiciones centrales del general Antonio López de Santa Anna. Pero con la vuelta del federalismo, Tlaxcala recupera su categoría de territorio en 1846, aunque, no conforme, intensificó la búsqueda por obtener el carácter de estado soberano.

Las limitantes que se ponían para obtener ese rango consistían en la poca población y el limitado desarrollo que presentaba con respecto a Puebla. Después de varios intentos —durante décadas—, los políticos tlaxcaltecas por fin demostraron, ante el Congreso de la Unión, que Tlaxcala tenía la capacidad de cubrir su presupuesto. Además de que se argumentó sobre su situación demográfica y económica, la persistencia de los argumentos hizo posible que 1856 se otorgara la categoría de estado libre y soberano de la Federación.

¹²⁷ Ricardo Rendón Garcini, *Breve historia de Tlaxcala*, Fideicomiso Historia de las Américas, El Colegio de México, FCE, México, 1996, p. 68-72.

No obstante, se considera que fue la razón histórica –su antecedente autonomista– lo que tuvo mayor peso para el nombramiento¹²⁸. Así, aunque Tlaxcala estaba lejos de conseguir algún privilegio proteccionista, “la tradición histórica de autonomía tlaxcalteca cristalizaba en una nueva forma política, pero sujeta a diferentes fuerzas y reglas que no siempre le serían favorables”¹²⁹.

De esta manera, las prebendas terminaban, pero la estructura política y social trazada durante la colonia, que fortaleció a la autonomía tlaxcalteca, se había interiorizado y sería difícil de ser erradicada. Así, los logros obtenidos en el periodo independiente, y en el posterior a este, para situarse como estado soberano dejaron ver, de nueva cuenta, el interés por mantener un estatus territorial con perfil propio.

En este sentido, se puede considerar que entre las estructuras que implícitamente se continuarían afianzando a lo largo de estos grandes procesos históricos, estaría la organización interna de las comunidades. Así, la defensa del territorio tlaxcalteca, implicó la conservación y salvaguarda de sus estructuras internas, sobre todo las de carácter barrial y comunitario. Entre ellas, interesa especialmente la Presidencia de Comunidad que constituye el espacio político de análisis de esta tesis.

3.2 Autonomía política y organización comunitaria en las comunidades de Tlaxcala

Fueron diversos los caminos que la provincia de Tlaxcala empleó para mantener y defender su autonomía territorial y su posición de privilegio. Esto produjo que

¹²⁸ *Ibid.* p. 72.

¹²⁹ *Ídem.*

a lo largo del periodo colonial mantuviera como interlocutores al gobierno virreinal y al rey sin intermediarios.

La estructura que se gestó a nivel local, desde antes de la conquista española, tuvo fundamento en una red de relaciones familiares desde las cuales se generó un sistema jerárquico y de autoridad que adquirió matices y se conservó lo largo del tiempo. La uniformidad cultural indígena de los señoríos tlaxcaltecas se mantuvo, en buena medida, por la categoría especial dada a la provincia en tanto pueblo aliado y permitió la continuidad de muchas de las formas de organización indígena sobre todo a nivel local. Dicha estructura prevaleció durante el periodo colonial y se mantuvo, no sin cambios, hasta ya entrado el siglo XX.

Así, durante el transcurso del periodo colonial, los cambios en la organización política fueron resultado del proceso de unificación entre dos culturas: la tlaxcalteca y la española. La incorporación de las instituciones europeas requería establecer una *capital* desde la cual se gobernaba y dirigía a toda la provincia. Siendo así, el cabildo —conformado por los alcaldes ordinarios y los de provincia¹³⁰— se instaló en lo que actualmente corresponde a la ciudad de Tlaxcala. Este traslado hizo que paulatinamente se diera el rompimiento de los vínculos entre la ciudad y los pueblos, incluso la propia elección de los alcaldes —y de otros mandos— quedaba a cargo de las autoridades del centro. Sin embargo, todos los asentamientos del interior de la

¹³⁰ Los alcaldes ordinarios pertenecían a los antiguos cuatro altépetl a cargo de la ciudad de Tlaxcala y los alcaldes de provincia estuvieron a cargo del territorio externo y colindante a ella Topoyanco (Ocotelulco), Quamantla (Tizatlan), San Felipe (Quiahuiztlan) y Atlancatepec (Tepeticpa). Andrea Martínez Baracs y Carlos Sempat Assadourian, *op. cit.*, p. 446-447.

provincia tenían su propia nobleza. Es decir, había una estructura interna en los barrios y pueblos en la que no intervenían las élites del centro.

La designación de las autoridades locales quedaba a cargo de ellas mismas, aunque dependía del tamaño de las poblaciones. Si estas probaban tener 30 tributarios podrían tener un alcalde y regidores, pero si el asentamiento era menor “tenían elecciones periódicas en las que nombraban, típicamente, a un “teniente de gobernador”, un fiscal o “alguacil real” de la iglesia, un merino, un escribano y mandones de las cuadrillas de trabajadores (*macuiltecpanpixqui*, por ejemplo)”¹³¹. Quienes encabezaban el proceso eran los *tiachcame*, los hermanos mayores o mandones del pueblo, aquellas personas de edad avanzada depositarias de la sabiduría, experiencia y respeto del pueblo.

También, debido a que los pueblos se integraban en una estructura eclesiástica tal como las parroquias, era necesario elegir a estas autoridades. Se trataba de un fiscal mayor, fiscal teniente y un mayor. Sin embargo, la relación entre autoridades civiles y religiosas se aseguró cuando en 1643 se instó que fueran los curas quienes eligieran a los fiscales y este cargo fuera el antecedente para ser cacique y principal. Con lo anterior la autoridad local estaba influida por los cargos religiosos, pero mantenía una estructura interna propia fundada en los lazos de parentesco que reforzaron el arraigo a un territorio y a una comunidad.

Así, la atención puesta en el gobierno de la ciudad y en la organización de su cabildo contrastó con la que se dio a los pueblos y sobre todo a sus barrios dependientes, situación que hizo posible mantener sus procesos propios.

¹³¹ *Ibíd.*, p.450.

Gozaban de una parcial autonomía¹³² política y económica que se hizo oficial siempre que fueran catalogados como *pueblos de por si* con base en su antigüedad y su activa vida religiosa además de contar con al menos 30 tributarios, así como ser cabecera de barrios. Esta posibilidad permitió la disgregación de unidades políticas indígenas mayores que, no en pocas ocasiones, buscaron mayor autonomía y acceder a la restringida posibilidad de elegir a su alcalde. Topoyanco en 1703, Santa Inés Zacatelco en 1723 y Huamantla entre 1741-1742 son los casos que lograron esa autonomía después de la insistencia de sus pobladores¹³³.

Si bien, la determinación de la organización en los pueblos y barrios — incluyendo los religiosos— quedó a cargo, durante el periodo colonial, del ámbito local, también fueron influenciadas por las disposiciones europeas. Ejemplos de lo anterior son la figura del *tiachcame* que representaba autoridad y respeto hasta el siglo XX y en algunos casos hasta principios del XXI. Otro es la obtención de prestigio a partir de del trabajo en beneficio del grupo como requisito para adquirir un cargo.

El arraigo de la cultura indígena-pueblerina, como la llama Raymond Buve, está vigente en los resquicios de la organización tradicional local — influida por aspectos comunitarios, políticos y religiosos— que motivó, en diferentes momentos, el tesón por mantener su autonomía. De ahí que Raymond Buve y Martínez Baracs vean en la historia de los pueblos la posibilidad de conocer la esencia de la organización tlaxcalteca y que ha significado una

¹³² Si bien, el reconocimiento como pueblo implicaba además de libertades para elegir a su propio alcalde así como una dotación de tierras de labranza, se buscó contener las intenciones de independencia que hubieran afectado la estructura de la provincia y su gobierno.

¹³³ Martínez Baracs, Andrea, *Un gobierno de indios: Tlaxcala, 1519-1750*, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, México, 2014, pp. 462-476.

vertiente que permite trazar la historia del estado y donde se encuentran las respuestas a las características de su sociedad contemporánea¹³⁴.

Buve considera que existen una serie de acontecimientos de tipo político, económico y social presentes a lo largo de la historia del estado. Se trata de una serie de pautas y actitudes que se originaron en la época colonial, o incluso antes, y que se mantuvieron presentes a lo largo del siglo XIX, particularmente entre los años 1810 y 1910. Estas son: 1) la geopolítica del estado, 2) la dinámica de las élites económicas y políticas tlaxcaltecas que incluyen sus facciones al interior, 3) la relación con Puebla y 4) la dinámica de los pueblos indios, que en lo posterior se convertirían en municipios rurales, que incluye las relaciones que mantenían con gobernantes y la élite económica.

Respecto a la dinámica de los pueblos, este autor identifica una constante en la posición de los gobiernos del siglo XIX: la necesidad de incluir y no desconocer a las élites de los pueblos. Ocurrió así durante el gobierno porfirista de Próspero Cahuantzi (1885 a 1911) y el liberal de Miguel Lira y Ortega (dos veces gobernador del estado entre 1868 y 1877) quien además fue promotor de la primera constitución política del estado en 1857. La élite pueblerina, fue un pilar no desdeñable en la organización de los pueblos y en el impulso para que se volvieran municipios¹³⁵ porque en ella confluían los intereses, la legitimidad y la tradición local lo que además representaba una capacidad movilizadora.

¹³⁴ No obstante, ambos autores coinciden en la nula existencia de estudios historiográficos sobre los pueblos pues se han centrado en las ciudades, así como en los episodios y figuras relevantes.

¹³⁵ Habría que anotar que el estado ha pasado por varios periodos en la conformación territorial de sus ayuntamientos, el último ocurrió en 1995 incorporándose 16 nuevos municipios para hacer un total de 60. Tlaxcala se erige como estado libre y soberano en 1857, previo a ello estaba integrado por tres partidos, para 1849 eran 23 cabeceras de ayuntamiento. En 1867 la división política consistía en cinco distritos en cuyo interior se distribuían 27 municipalidades. De 1871 a 1882 aumentó el número a 33. Para el siglo XX continuó la disgregación. En 1940 ya eran 39, en 1950 sumaba 42 a los que se suman dos más en 1960, y finalmente se suman 16 en 1995. Angélica Cazarín Martínez, "Regiones y autonomía municipal en Tlaxcala" en *Scripta*

Si, como menciona Ramírez Rancaño, los hacendados ejercían el control, a través de los peones, sobre la tercera parte de la población, para Raymond Buve faltaría explicar lo ocurrido con las dos terceras partes restantes y en los lugares alejados de las haciendas. Ante este panorama asume —como hipótesis— que si las familias de los pueblos, los caciques o tiaxcas, son quienes gobernaron los pueblos entonces ellos son las verdaderas élites de los pueblos indios y no los hacendados. Lo anterior denota un proceso autónomo local de considerables implicaciones ya que la conciliación y los compromisos realizados con las élites pueblerinas tuvieron efectos en la organización municipal que incluía la estructura de los ayuntamientos y, por tanto, en la organización interna de ese estado.

Aunque la presencia del control legítimo, formal y moral que ejercían las élites de los pueblos se encontraban localizada en un territorio, este se desplegó por todo el estado ocasionando prácticas de autonomía local que convivieron y establecieron relaciones políticas con autoridades superiores, pero que no se subsumieron de facto a ellas. El respeto a las tradiciones y autoridades locales era conocido por las élites, y también por quienes llegaron a ser gobernadores del estado o líderes políticos porque muchos de ellos provenían de esas comunidades, tal es el caso de Lira y Ortega, Grajales y de Próspero Cahuantzi. Cabe señalar que hasta antes de los años cuarenta se trataba de un estado enteramente rural y con un arraigado pasado indígena. De esta manera:

los pueblos del corazón de Tlaxcala, posteriormente los municipios, lograron guardar, con éxito y casi hasta el fin del siglo, una ideología de comunidad-pueblo que, por lo menos en ciertos aspectos, se oponía a la ideología dominante de comunidad-nación. También lograron guardar cierto nivel de autonomía en decisiones políticas. Una pauta fuerte y originada en las

Ethnologica, vol. XXXI, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Buenos Aires, Argentina, 2009, p. 59-89.

condiciones especiales de Tlaxcala durante la colonia; una pauta que provocaba conflictos a los gobernantes de Tlaxcala cuando querían descartarla, una pauta que motivaba muchos más problemas a todos los de fuera que querían imponerse¹³⁶.

En los pueblos y comunidades de Tlaxcala se mantuvo la ideología de la comunidad-pueblo que pudo haberlos aislado y creado un exacerbado retraimiento, pero que permitió mantener mucho de la organización primigenia. La estructura de los pueblos tenía como base la familia extensa, cuyo antecedente se encontraba en los pueblos originarios, además de las relaciones de compadrazgo que generaron lazos políticos y sociales fuertes. Como resultado de lo anterior se sabe que “un número considerable de guerrillas revolucionarias de Tlaxcala comenzaron basadas en la familia, incluyendo padres e hijos, hermanos, tíos, sobrinos y otros parientes”¹³⁷. Los amigos comunes y las referencias mutuas fueron tan importantes para confluir en un movimiento como lo fueron los servicios prestados a la comunidad y las cualidades personales para establecer el liderazgo comunitario, de ahí que “varios de los más importantes líderes revolucionarios [tlaxcaltecas] tenían un registro de servicios a su comunidad”¹³⁸. Dichos servicios implicaban tanto cargos civiles como religiosos.

El sistema socio-religioso que se resguardó en los barrios y pueblos llegó a incidir de manera significativa en lo ocurrido en los municipios, sobre todo en la elección del presidente municipal. Este debería reunir una serie de servicios a la comunidad para que fuera apoyado en sus aspiraciones políticas, de ahí que

¹³⁶ Raymond Buve, “Política y sociedad en Tlaxcala: unos interrogantes y unos hilos conductores a través de su historia, entre 1810 y 1910” en Raymond Buve, *op. cit.*, p. 114.

¹³⁷ Raymond Buve, *op. cit.*, p. 360.

¹³⁸ *Ibíd.*

las características de la persona se sobrepusieran a la ideología partidista. Así, la confluencia de los procesos civiles y los religiosos se encuentra en el barrio —unidad compuesta tradicionalmente por vínculos familiares patrilineales¹³⁹— y en las asambleas como instancias que permitían la participación de la comunidad tanto para la elección de sus representantes como para tratar asuntos de importancia común.

Hacia los años setenta se consideraba que los mecanismos de control político, social y religioso tenían aún una fuerza considerable en la mitad de los municipios e influían en el funcionamiento tanto del ayuntamiento como en la vida de los pueblos. En este periodo continuaba siendo usual que las autoridades municipales no solo se limitaran a atender lo suscrito en las leyes, sino que desempeñaban cargos relacionados con la organización religiosa y social del pueblo, incluso de ello podía depender su arribo al ayuntamiento¹⁴⁰. Aunque esta relación ha menguado, no ha desaparecido y se expresa de diferente forma en los municipios tlaxcaltecas.

La legitimidad del gobierno local y su vínculo con los cargos religiosos y civiles radica en que es resultado de un proceso comunitario que — pese a no ser reconocido por la organización legal, política y administrativa— se erige sobre la tradición que constituye el trabajo por el bien común. Hacia el año 2000 la experiencia en algunas comunidades del estado, como La Magdalena Tlaltelulco, permite ver cómo se han mantenido algunas estructuras de la organización colonial local mientras otras han desaparecido:

El Principal actual no es ya el viejo y desaparecido “pipiltin” indígena que por parentesco o nobleza era merecedor de ese título noble, de la tierra y de las riquezas. El cargo actual de Principal, por las funciones que realiza, cívico-

¹³⁹ Bertoldo L. Sánchez Muñoz, *op. cit.*

¹⁴⁰ Ricardo Rendón Garcini, *op. cit.*

religioso y se adquiere por elección de todos los hombres casados que pertenezcan al barrio –por el sistema patrilineal- y que participen en la reunión de barrio en la que se elige. Su cargo tiene una duración exacta de un año. En la misma reunión del barrio se elige también al “Tequíhua”, “el que hace el trabajo”, o el ayudante del principal, quien no solamente le acompañará en todas las reuniones, acciones y ritos, sino que también tiene responsabilidades propias o específicas de su cargo en el barrio y en el pueblo. Si consideramos que el pueblo de la Magdalena se conforma realmente por 10 barrios [...] tendremos entonces 10 principales y 10 tequíhuas en el pueblo. Y si consideramos el sistema de rotación anual y un lapso mínimo de 30 años, en cada barrio tenemos todavía la existencia de 30 “Tiaxcas” ex principales y por lo menos el doble de “Tiaxcas”, ex Mayordomos o ex fiscales, que tiene la posibilidad de incidir con su opinión o su participación en las decisiones religiosas del barrio y del pueblo [...] En conjunto en el pueblo más de 300 hombres pueden ser considerados como Tiaxcas, y son quienes conservan y reproducen la autoridad y la organización religiosa de la comunidad¹⁴¹.

Así, la participación en los diferentes cargos está abierta al pueblo, por lo que se afianza la relación con la comunidad además de que se crea un antecedente de responsabilidad moral que pesará en la discusión sobre asuntos tanto religiosos como civiles e incluso políticos. Sin embargo, cada comunidad tiene sus propias formas de organización unas más tradicionales que otras; unas que vinculan más los procesos religiosos, civiles y políticos que otras. A pesar de ello, las comunidades del estado mantienen una estructura de gobierno local que, como se vio, no es fortuita y cuyo arraigo trasciende la influencia enteramente local. Esto ha llevado a no soslayar el poder tradicional que puede verse institucionalizado en el gobierno auxiliar de los municipios del estado.

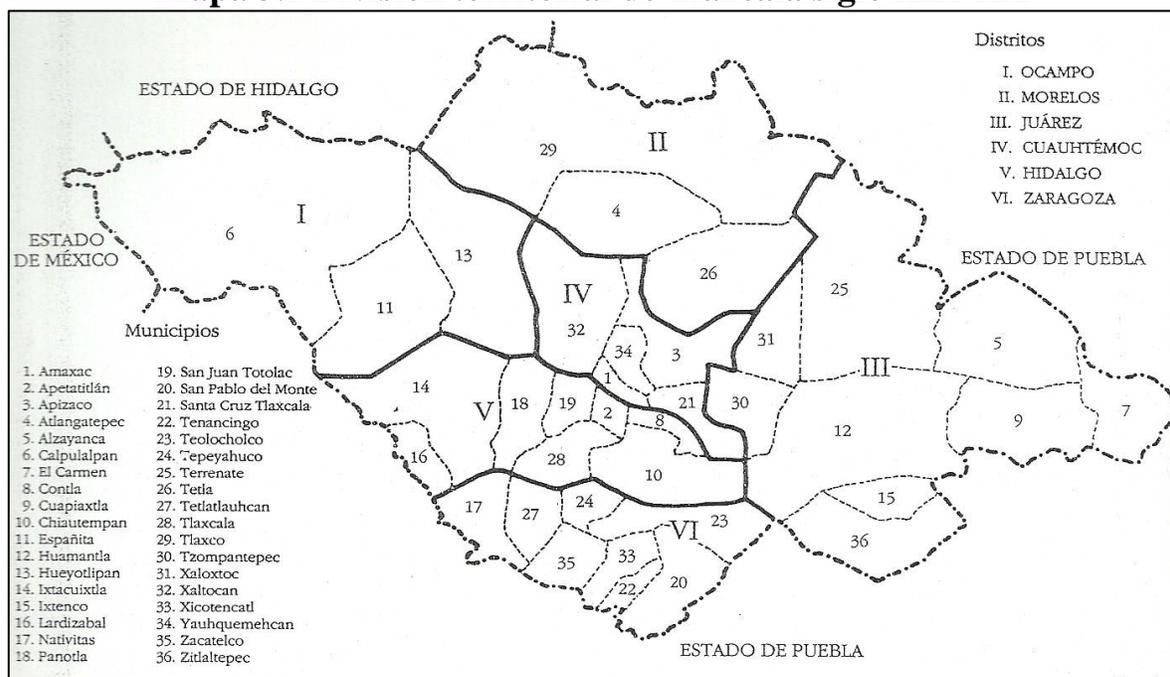
3.3 La estructura económica del estado de Tlaxcala y su relación con el poder territorial local

¹⁴¹ Bertoldo L. Sánchez Muñoz, *op. cit.*, p.24.

Las condiciones físicas heterogéneas prevalecientes en el estado de Tlaxcala hicieron distinguir a la producción agrícola del norte del estado por el cultivo temporal, mientras que en el centro y sur predominó el riego debido a la existencia de una amplia cantidad de afluentes y a la humedad del suelo. A partir de estas características la formación colonial basada en las haciendas estableció una estructura local agraria de tenencia de la tierra, misma que incidiría en las particulares sociales del territorio y sus comunidades.

A mediados del siglo XIX y principios del XX, la división territorial del estado de Tlaxcala consistía en seis distritos: Ocampo, Morelos, Juárez, Zaragoza, Hidalgo y Cuauhtémoc. Conforme a esta distribución las comunidades de estudio se encontraban en los distritos de Cuauhtémoc (municipios de Santa Cruz Tlaxcala y Yauhquemehcan) y Zaragoza (municipio de Papalotla y Santa Apolonia Teacalco).

Mapa 3.1 División territorial de Tlaxcala siglo XIX-XX



Fuente: Ricardo Rendón Garcini, *op. cit.*, p. 86.

Si bien las dimensiones, valor, tipo de producción y prosperidad de las haciendas dependieron en cierta medida de las condiciones físicas, interesa destacar el poder oligárquico que se generó a su alrededor, en tanto sistema económico y político heredado del periodo colonial. Esto fue posible por el control político que caracterizó al gobierno de Próspero Cahuantzi (1885 a 1911) quien, con la anuencia de Porfirio Díaz, se mantuvo en el cargo durante todo el periodo porfirista, promoviendo cambios importantes en beneficio de una parte de la población.

El panorama a finales del siglo XIX y principios del XX se caracterizó por una sociedad polarizada: de un lado “un núcleo poderosos de hacendados y de rancheros diseminados por toda la entidad y, por el otro, ya fuera en las propias haciendas o en los pueblos libres, una vasta población campesina en calidad de pequeños propietarios y de jornaleros”¹⁴². El desplome del porfiriato, y del gobierno de Próspero Cahuantzi (1885 a 1911), produjeron en consecuencia el progresivo declive del poder local en manos de los hacendados. Con la introducción de fábricas textiles la situación no cambió, pero hizo posible la incursión de otra forma política de organización: los sindicatos.

Al finalizar el porfiriato Tlaxcala tenía tres tipos de estructura agraria local. La primera correspondía al norte, donde dominaba el tipo latifundista de cultivos comerciales y mano de obra acasillada.¹⁴³ No había un campesinado

¹⁴² Mario Ramírez Rancaño, *El sistema de haciendas en Tlaxcala*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1990, p. 26

¹⁴³ El término proviene de “casilla”. adj. “Peón que vivía permanentemente con su familia en el casco de la hacienda” Cesar Macazaga y Ordoño, *Vocabulario esencial mexicano, Informática Cosmos S.A. de C.V.*, 1999. “Esos peones avecindados en las haciendas, víctimas del peonismo imperante durante el Porfiriato, con salarios de hambre por 14 o 16 horas diarias de trabajo, sometidos a las tiendas de raya que escamoteaban sus jornales, expuestos a las tlapixqueras (prisiones) a las que iban a dar por cualquier causa y condenados a las deudas esclavistas heredadas de padres a hijos, siendo los jornaleros que tradicionalmente habían trabajado las tierras de las haciendas”, A. Luna Arroyo, L Alcérreca, *Diccionario de derecho agrario mexicano*, 1982, pp.1.,citado en Nickel, Herbert J. *Peonaje en las haciendas mexicanas: interpretaciones, fuentes, hallazgos*, Universidad Iberoamericana, Bergstraesser Institut, Freiburg i.Br., México D.F., Nota al pie, p. 15.

autónomo debido a la dependencia que los poblados norteños tenían con la hacienda y el reducido minifundio al interior de la misma controlado en su totalidad por el dueño. La segunda se encontraba en el centro-sur de Tlaxcala, donde dominaba el minifundio externo, la agricultura parcelaria realizada por campesinos que residían en pueblos cercanos, y que además podían dedicarse a otras actividades complementarias en la industria, artesanía o agricultura comercial.

El tercer tipo se ubicó en la cuenca del río Atoyac-Zahuapan donde las fincas eran de tamaño más reducido que las del norte (de 250 a 1000 has. las primeras y de 1000 a 2000 las segundas), dedicadas al cultivo intensivo de riego, que también eran trabajadas por campesinos residentes en pueblos que diversificaban su actividad¹⁴⁴.

Así, mientras en el norte predominó la forma acasillada en el centro y sur la concentración de población hizo que existiera un excedente de mano de obra, que además residía fuera de la hacienda y mantenía sus reducidos terrenos comunales. Esto significó que estas poblaciones pudieron generar un mayor nivel de cohesión que permitió mantener y afianzar sus relaciones comunitarias y sus formas particulares de organización.

Además, la relación que los pobladores del centro y sur tuvieron con actividades tanto agrícolas como urbanas fue un factor que les hizo poseer una *libertad táctica*;¹⁴⁵ es decir, la no dependencia hacía la hacienda y el contacto con experiencias urbanas de las industrias poblanas incentivaron la exigencia del reparto agrario. A lo anterior se suma la densidad de población que traía

¹⁴⁴Raymond Buve “Agricultores, dominación política y estructura agraria en la revolución mexicana: el caso de Tlaxcala (1910-1818)” en Raymond Buve, *óp. cit.*, p. 234.

¹⁴⁵Raymond Buve, “El movimiento revolucionario de Tlaxcala (1910-1914): sus orígenes y desarrollo antes de la gran crisis del año 1914 (la rebelión arenista)” en, Raymond Buve, *op. cit.*, p. 121.

consigo escasez de tierras, el incremento de despojos y los conflictos de linderos con otros pueblos, lo que generó una tradición de protesta campesina incluso antes de 1910.

Como era de esperarse, con la desamortización de tierras, los conflictos se agudizaron en el centro y sur de la entidad. La relación más o menos dependiente con la hacienda condicionó la participación campesina en movimientos agraristas en busca de la dotación de tierras. De ahí que el centro y sur resultaran con mayor incidencia de levantamientos, así como de ocupación y reparto de tierras. En el norte el control de la hacienda hacia los acasillados, y hacia los pocos pueblos que existían en sus inmediaciones, limitó tanto los levantamientos, así como las ocupaciones. No obstante, durante 1911-1912, algunas huelgas de peones agrícolas también ocurrieron en el norte¹⁴⁶.

A pesar de que el decreto de la Reforma Agraria carrancista ocurrió en 1915, este se cumpliría en Tlaxcala a partir de 1917 por los gobernadores constitucionalistas. Sin embargo, el reparto de tierras fue capitalizado por los líderes locales cardenistas que monopolizaron las organizaciones agrarias. Los gobernadores no agraristas, como Adolfo Bonilla, buscaron controlar a los comités agrarios, los comisariados ejidales y los sindicatos de campesinos del estado. Lo anterior generó una serie de enfrentamientos que retardaron el reparto de tierras en beneficio de los propios encargados de la dotación. El agrarismo cardenista resultó en el clientelismo y la unificación obrera y campesina controlada por el Partido Nacional Revolucionario (PNR). De esta

¹⁴⁶ Raymond Buve, “¡Ni Carranza, ni Zapata!: ascenso y caída de un movimiento campesino que intentó enfrentarse a ambos: Tlaxcala, 1910-1919” en Raymond Buve, *óp. cit.*

manera, la distribución de tierras, como ocurrió en todo el país, estaba condicionada por las relaciones políticas y la adscripción al partido oficial¹⁴⁷.

Hacia 1937, los gobiernos se interesan por hacer posible la industrialización del estado. Sin embargo, las características sociales y económicas seguían ligadas al sector primario y la presión por el acceso a la tierra permanecería por un largo periodo¹⁴⁸. Además, el ascenso de las industrias en el estado se estancaba ante la nula incorporación de tecnología y la obsoleta infraestructura. De ahí que para 1950 se concluyera que había dos tipos de industrias predominantes en el estado: “La primera compuesta por hilados y tejidos de algodón, de lana y artisela. La segunda por viejos y tradicionales tinacales que elaboraban pulque”¹⁴⁹.

Ante tales circunstancias y la presión ejercida por los sindicatos comenzó la debacle. Con la disminución de los empresarios textiles —provenientes en su mayoría del estado de Puebla, y de los hacendados que eran la oligarquía agrícola—, creció la presencia de los sindicatos que representaron la conformación de nuevos grupos de poder ligados al comercio y a las actividades gubernamentales. En ellos residiría ahora el poder político local cuya influencia se reflejaba en la definición de los gobiernos municipales.

No obstante, continuaron los procesos industrializadores y a partir de 1950 se incorporaron corredores, parques y ciudades industriales. El poder político local se diversificaba, pero continuaría manteniendo el control sobre

¹⁴⁷ Ricardo Rendón Garcini, *óp. cit.*

¹⁴⁸ René Valdiviezo Sandoval, *Poder y región en Tlaxcala 1975-1987*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Miguel Ángel Porrúa, México, 2011, p.110.

¹⁴⁹ Mario, Ramírez Rancaño, *op. cit.*, p. 192.

los intereses territoriales al tiempo que continuarían latentes las estructuras comunitarias.

3.3.1 La experiencia caciquil en la distribución de poder local

El referente prehispánico del cacique provenía de la élite gobernante con amplia jerarquía y legítimamente reconocido a cuyo cargo estaba una población, cambió con el gobierno novohispano. A partir de arribo español el cacique se relaciona con la organización derivada de las haciendas, como vínculo entre la oligarquía y el campesinado. Su poder derivó del apoyo dado por un grupo político, sin que importara el respaldo del resto de la población, por lo que también se le identificó con la arbitrariedad y el personalismo.

De esta manera, la figura del cacique en Tlaxcala fue diferente desde la experiencia del norte, centro y sur del estado, conforme a la particular estructura agraria. El sistema de haciendas y trabajo acasillado en el norte llevó a que surgieran cacicazgos férreos alrededor de familias oligárquicas y particularmente autónomas como ocurrió en Huamantla, al nororiente del estado de Tlaxcala. En este municipio: “Los caciques estaban más relacionados con la oligarquía regional donde la estructura de poder era altamente influyente a nivel regional y estatal, que con los cargos que pudieran ocupar en el ayuntamiento municipal”¹⁵⁰.

Por el contrario, en la región sur donde predominó la polivalencia de obreros-comerciantes-campesinos. A partir de la experiencia de Marcelo Portillo en Santa Apolonia Teacalco, se considera que su cacicazgo estaba relacionado con el poder central, de donde emanaba su potestad. Otras de sus

¹⁵⁰ Ricardo Romano Garrido, Raúl Jiménez Guillén y Osvaldo Romero Melgarejo, *Cacicazgo y oligarquía en el oriente de Tlaxcala*, El Colegio de Tlaxcala A.C., Universidad Autónoma de Tlaxcala, México, 2007. p. 28.

características fueron: “1) la representación que este tiene de un poder que le ha sido delegado por jefes revolucionarios que dominaron la región suroeste de Tlaxcala; 2) el uso de la fuerza como tipo de control y poder que se ve minado al finalizar su cargo como diputado local, y 3) es un intermediario político importante entre la comunidad y la sociedad mexicana de ese entonces”¹⁵¹.

Sin embargo, en ambos casos —norte y sur— la figura de autoridad caciquil fue influida por las prácticas culturales y regionales de poder y de prestigio, entre las que se incluyen los vínculos políticos, lealtades, amistad, parentesco y compadrazgo. De esta manera, a pesar del control que los caciques —y después la clase política— tuvieron sobre la tierra, la región y el pueblo, ello no minó las relaciones de comunidad, familia y compadrazgo a partir de las cuales se estructuró la población indígena campesina que, sobre todo, se ubicaba en el centro y sur del estado. Por lo cual, los pueblos pudieron mantener “su base firme en la organización social local campesina, consecuencia de la participación agrícola aldeana, en los sistemas político-religiosos locales”¹⁵² y en su interior se formaría su propia estructura de poder.

En correspondencia, el cacicazgo ocurre de manera distinta a nivel regional, municipal y local, donde interviene de manera distinta el parentesco, clientelismo, la cooptación y la represión, así como el sistema de partidos local y la concesión de privilegios.

3.4 El afianzamiento de la organización de los pueblos tlaxcaltecas en la figura Presidencia de Comunidad

¹⁵¹ *Ibíd.*

¹⁵² Raymond Buve, *óp. cit.* p. 121.

Como se ha visto, el análisis de la organización tlaxcalteca local remite a la reflexión sobre la estructura y organización de sus barrios y comunidades lo que a su vez puede dar luz a los planteamientos sobre la sociedad tlaxcalteca contemporánea. Este planteamiento fue trazado por Raymond Buve y Martínez Baracs para reconocer la importancia de las experiencias locales y la manera en que estas inciden en un ámbito más amplio. Desde este panorama, en esta tesis, se asume que la existencia de una forma de organización política comunitaria, anterior incluso al proceso colonial, encuentra derivaciones que paulatinamente llevaron al advenimiento de la figura de representación comunitaria.

Es decir, la Presidencia de Comunidad puede considerarse como la materialización de eventos y procesos de larga data, parte de los cuales ya se han abordado en los apartados anteriores. Para completar este recuento histórico en este apartado corresponde exponer el proceso que siguió la consolidación institucional de esta figura para fortalecer su presencia como parte del gobierno municipal.

3.4.1 El proceso de institucionalización de la Presidencia de Comunidad

La organización de la estructura municipal tiene su fundamento en la Ley Orgánica Municipal del Estado, es por ello que para identificar la presencia y modificaciones de la Presidencia de Comunidad es necesario remitirse a esta Ley. En ella parece por vez primera la figura de *Agente Municipal* en 1955 donde se le identificaba expresamente como ejecutor de las disposiciones del ayuntamiento en aquellas comunidades distintas a la cabecera municipal. Su nombramiento y elección anual quedaba a cargo del Ayuntamiento quien

también podría remover del cargo por causas graves y justificadas¹⁵³. Su actuación era honorífica, es decir, no tenía ningún tipo de remuneración. Estas características podían conducir a relaciones caciquiles en beneficio de los intereses del ayuntamiento o de los grupos políticos locales.

En 1964 la Ley Orgánica Municipal en su artículo 74 definió ocho facultades para esta figura, y pese a lo limitado de estas¹⁵⁴ se concedía cierta autonomía al Agente Municipal para ejercer atribuciones del Ayuntamiento en su comunidad, siempre con su autorización y vigilancia. Además, la elección se llevaría a cabo ya no por el Ayuntamiento, aunque este seguía participando, sino en “asambleas populares”.

Pasaron más de 20 años para que se hicieran modificaciones a la Ley Municipal que resultaran trascendentes para la estructura y funcionamiento de la figura comunitaria. El periodo de gobierno de Tulio Hernández (1981-1987) puede considerarse como el contexto político en el que iniciaron los proyectos para llevar a las autoridades auxiliares a un rango mayor de representación municipal. Con las reformas municipales impulsadas en 1985 se inició una intensa etapa de modificaciones para la estructura y funcionamiento de las Autoridades Auxiliares.

A partir de estas reformas en la Ley Orgánica Municipal se precisó que la definición de estas Autoridades no la realizaría el presidente municipal sino

¹⁵³ Guillermo Aragón Loranca, Laura Rodríguez Fabris y Claudia Acosta Vieyra, *Las elecciones por usos y costumbres en el estado de Tlaxcala*, Instituto Electoral de Tlaxcala, Secretaría Ejecutiva, Tlaxcala, México, 2001.

¹⁵⁴ Las ocho atribuciones de los Agentes Municipales se especificaban en el artículo 74, estas eran: I. Formar los padrones y remitirlos al Ayuntamiento; II. Facilitar datos estadísticos; III. Procurar el orden, dando aviso si hubiera alguna alteración; IV. Rendir informes al Registro Civil; V. Informar de las necesidades de la comunidad; VI. Dar parte de cualquier calamidad o epidemia pública; VII. Practicar en ausencia de los agentes subalternos del Ministerio Público, las diligencias previas indispensables en los casos de flagrante delito, y VIII. Promover obras de mejoramiento. *Ibid.* Pp.06.

la propia comunidad, sin que intervinieran los partidos políticos, y el periodo de duración se estableció en tres años, esto de acuerdo a la Constitución Local y a la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado. Seguirían representado al ayuntamiento dentro de su comunidad y ahora lo haría con voz y voto en las sesiones de cabildo. Sin embargo, el cargo se mantenía de forma honorífica por lo cual la persona designada debería responder a los requisitos que la propia comunidad considerara tradicionalmente. De esta manera todas las comunidades que conforman al municipio se encuentran representadas y además su palabra tiene importancia en la toma de decisiones.

Para 1995, la Ley Municipal cambió la nomenclatura de la Agencias Municipales que ahora serían identificadas como Presidencias Municipales Auxiliares¹⁵⁵. Además, se especifican los requisitos que debe cumplir una población para tener la condición de Presidencia Municipal Auxiliar. Así mismo se modifican las atribuciones que ahora suman 22¹⁵⁶ con las que pasa de depender totalmente de municipio a ejercer su labor con cierto nivel de

¹⁵⁵ Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, 4 de agosto de 1995, decreto 197.

¹⁵⁶ “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 las Sesiones 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 programa de obras a realizar dentro de su comunidad; V. Previa aprobación del plan de trabajo por el Ayuntamiento correspondiente; VIII. Elaborar el Padrón de Contribuyentes de los Impuestos Municipales de su jurisdicción; IX. Realizar el cobro y la administración del **impuesto predial** en la jurisdicción que le corresponda; X. Vigilar las funciones del encargado de **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 a que corresponda, de lo que suceda en la población a su cargo; XIII. Orientar a los particulares sobre las vías legales que pueden utilizar para resolver sus conflictos; XIV. Realizar todas las actividades que tengan como finalidad el bienestar de la comunidad; XV. Auxiliar a las Autoridades Federales, del Estado y Municipales, en el desempeño de sus atribuciones; XVI. Impedir que e expandan 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 y finalmente, XXII. Las demás funciones que le encomiende esta Ley y el Ayuntamiento correspondiente.” Aragón Loranca, Guillermo, Rodríguez Fabris, Laura y Acosta Vieyra, *op. cit.*

autonomía dado que administra recursos provenientes del municipio. Por ejemplo, destaca que tiene como funciones dentro de su comunidad la administración del impuesto predial (fracción IX), del registro civil (fracción X), de la integración de la comisión que administra el agua potable (fracción XVIII) y del panteón de su comunidad (fracción XX). Además, pasa de ser un cargo honorífico por el cual no se recibía ninguna paga a recibir una remuneración.¹⁵⁷

Las reformas hechas en 1998 a la Ley Orgánica Municipal consideraron dos formas de elección para el Presidente de Comunidad: por voto constitucional y por usos y costumbres. La forma de elección que se emplee en cada comunidad queda a cargo de ella misma, y podrá ser modificada si así lo deciden¹⁵⁸. Con esta reforma se incrementó la diversidad de la estructura de las Presidencias porque se abre la posibilidad para que las comunidades decidan el método a emplear.¹⁵⁹ Será con el decreto de 2003 que la vigilancia del proceso electoral por usos y costumbres quede a cargo del Instituto Electoral de Tlaxcala (actualmente Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, ITE) y para dar seguimiento se instó a que elaborara un reglamento y catálogo de esta forma de elección¹⁶⁰.

Nuevamente, en 2002 se modifica la nomenclatura de la figura en comento a la que hasta la fecha se conoce como *Presidencia de Comunidad*. A

¹⁵⁷ *Ibíd.*

¹⁵⁸ Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, 1998, decreto 142.

¹⁵⁹ Sin que para ello exista se siga un criterio de raza, ideología o religión. Que una comunidad elija por usos y costumbres no está vinculado ni equiparado a que exista población que se denomine o asuma como indígena. Responde a criterios demográficos y políticos, este aspecto se aborda en los capítulos IV y V.

¹⁶⁰ A la fecha suman 94 las localidades que eligen por usos y costumbres localizadas en 22 municipios distribuidos en todo el estado, estos son: Altzayanca, Atlangatepec, Calpulalpan, Santa Ana Chiauhempan, Contla de Juan Cuamatzi, Cuapiaxtla, El Cramen Tequexquitla, Huamantla, Hueyotlipan, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Nanacamilpa de Mariano Arista, Nativitas, Panotla, Sanctorum de Lázaro Cárdenas, Santa Cruz Tlaxcala, Tepeyanco, Terrenate, Tetlatlahuca, Tlaxcala, Tlaxco, Totolac y Xaltocan.

las 22 facultades que tenía entonces se anexaron dos más en 2015, pero destaca sobre todo en esta reforma, la modificación a la fracción primera con la que se elimina su voto en las sesiones de cabildo¹⁶¹, que tenía desde 1984¹⁶². Podrá asistir, en tanto miembro del ayuntamiento y podrá ser escuchado, pero no será considerado en la votación de acuerdos municipales¹⁶³.

Así, si bien la introducción de esta figura se puede ubicar en 1955 no fue sino hasta 1984 que empezó a configurarse como una autoridad local que debido a la cercanía que mantenía con la comunidad gozaba de reconocimiento social y podía ser utilizada por el gobierno municipal. A partir de entonces su presencia ha sido motivo de constantes reformas con las cuales se modifican, se eliminan o se adicionan facultades, mimas que han trazado su condición actual. El recuento de algunas de ellas ha permitido dimensionar la importancia que ha adquirido a lo largo de más de 60 años.

Los cambios en la legislación local han sido asumidos de diferente manera en cada municipio y comunidad lo que hace que cada Presidencia adquiera particularidades que la hacen contrastar con otras en su estructura y organización. El apartado que sigue da cuenta de lo anterior. En él se abordan

¹⁶¹ Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, 2015/10/12. Decreto 135 por el que se derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley Municipal del Estado. Disponible en: http://periodico.tlaxcala.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=4&Itemid=14

¹⁶² En la Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala de 2006 aparece, en la fracción I del artículo 120, como una de sus facultades de la Presidencia de Comunidad la presencia en las sesiones de cabildo con voz y voto; donde además suman 23 sus facultades. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/TLAXCALA/Municipios/Orden%20Juridico%20Municipal/Ley5.pdf>. Ya en 2011 las facultades suman 24 porque se suman las reformas del 15 de mayo de 2009 que incluyen: XXIII. Expedir constancia de radicación de los ciudadanos que vivan en su comunidad. Ver Ley Municipal del Estado de Tlaxcala 2011. Disponible en: http://www.capitaltlaxcala.gob.mx/wp-content/uploads/2014/02/ley_municipal_del_estado_de_tlaxcala.pdf

¹⁶³ Recientemente, en agosto de 2018, la LXII legislatura acordaron la modificación a la Ley Municipal de este estado para regresar el voto a los presidentes. El decreto tendrá vigor a partir del primero de septiembre de 2021. Iniciativas de Reforma a la Ley Municipal, *voto presidentes de comunidad*, op. cit.

las comunidades de estudio retomando algunos datos y características que las hacen destacar y que permiten contextualizar el análisis posterior de su Presidencia de Comunidad.

Conclusiones del capítulo

Los privilegios otorgados a Tlaxcala como resultado de la alianza indígena-española fueron continuamente referidos ante las amenazas de perder su autonomía territorial y su categoría como provincia que mantenía relaciones directas con el rey español. Esta condición permitió la trascendencia de una forma de gobierno propia que, aunque incluyó características europeas, mantuvo la esencia de las relaciones comunitarias ocurridas en los pueblos que representaron un bastión importante de poder local moral, religioso y político. Las diversas características que ha adoptado este poder a lo largo del tiempo no han implicado su total desaparición, sino una recomposición que puede mostrarse en la serie de cargos religiosos y civiles, así como en las frecuentes comisiones, que a su vez impelen la intensa vida política de las comunidades y municipios del estado.

Desde la fundación de Tlaxcala como provincia española hubo necesidad de incorporar a las élites de los pueblos originarios, que después serían municipios rurales. Esa necesidad de inclusión provino por un lado de la insistencia de atender a los privilegios ganados, pero sobre todo por el evidente control legítimo, moral, social y político-religioso, que estas autoridades

ejercían en sus pueblos cuya incidencia llegaba a la organización política municipal. La legitimidad ganada a través del trabajo en beneficio de la comunidad y el barrio, de base familiar patrilineal, continúa siendo reconocida como parte de las exigencias para integrar el gobierno local. Si bien, esto continúa como parte de la vida religiosa, en términos de la organización política intervienen los partidos políticos y los intereses de familiares y de grupo.

La estructura de poder, basada en las relaciones de parentesco, compadrazgo y clientelismo propias de la sociedad rural que prevaleció durante el siglo XIX y XX en la estructura municipal, tiene remanentes. Aunque siguen siendo las familias de abolengo y aquellos grupos cercanos a ellas —que han sabido capitalizar las relaciones políticas, compadrazgos y amistades estratégicas— en los que sigue recayendo el poder, las estrategias se renuevan. Dichos grupos familiares han instituido su actuación conforme a las disposiciones democráticas contemporáneas de la mano de los partidos políticos. Y, pese a guardar la formalidad requerida por el sistema de partidos, el vínculo consanguíneo, de amistad y compromiso moral se sobrepone a la ideología de partido, en este caso inexistente.

En este capítulo, se considera que existe una línea de continuidad que puede ser trazada a partir de la organización política local. En cierta manera, se defiende que las autoridades auxiliares, hoy instituidas y reglamentadas a partir de la Ley Orgánica Municipal, son el resultado de una serie de eventos que tuvieron inicio con la alianza indígenas-españoles. Al no asumirse como pueblos conquistados, los tlaxcaltecas buscaron el respeto y la continuidad de sus formas políticas de organización y la respuesta fue la instauración del único cabildo indio novohispano, lo que tuvo implicaciones en las comunidades en donde se afianzó un sentido de autonomía que iría en incremento. A partir de

entonces, la élite pueblerina fue reconocida por el poder moral y formal que representaba, tanto en términos religiosos como en los civiles y políticos. La organización política de los pueblos se mantuvo con sus propios liderazgos, con sus propias reglas e intereses en los que ahora se incluye al sistema de partidos.

Por lo anterior, la Presidencia de Comunidad puede ser vista como un remanente de la autonomía que parte de la organización civil y religiosa de sus pueblos y barrios. El recuento de su presencia en la Ley Orgánica Municipal, a partir de 1955, puede dar cuenta de la importancia que ha adquirido su presencia tanto en la estructura municipal como a nivel político y social. Sus facultades y características organizacionales dan cuenta de una figura que ya poco tiene que ver con la del *tiachcame* colonial, pero que sin duda tiene ahí su umbral.

La incorporación de las reformas legales hacia la estructura y funcionamiento de la Presidencia de Comunidad hace que esta no sea homogénea y presenten, por el contrario, particularidades en las que interviene también la historia regional y la tradición de los territorios. Así, se ha mostrado que las experiencias políticas de las comunidades de estudio distan entre sí en correspondencia a sus antecedentes regionales. La comunidad de San Benito Xaltocan en Yauhquemehcan presenta menor dinamismo político y de movilización campesina, comparado con las comunidades localizadas al sur del estado. Lo anterior llama la atención porque puede responder al cambio en los intereses de la comunidad o en la estructura del poder local.

En cambio, a las autoridades auxiliares de las otras tres comunidades — San Marcos Contla, Santa Cruz Tlaxcala y a Santa Apolonia Teacalco— corresponden a un contexto de mayor dinamismo político donde además subyacen antecedentes del movimiento revolucionario tlaxcalteca.

Tras este recuento histórico que enmarcó el contexto de la figura política en comento, en el siguiente capítulo la Presidencia de Comunidad se lleva al análisis desde los postulados teóricos de la participación ciudadana y comunitaria.

CAPÍTULO IV. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y COMUNITARIA EN PRÁCTICAS INSTITUCIONALIZADAS Y DE USOS Y COSTUMBRES EN LAS PRESIDENCIAS DE COMUNIDAD

El presente capítulo tiene como finalidad establecer aquellas dimensiones que explican la figura de la Presidencia Comunidad y vincularlas con la participación ciudadana y comunitaria que se expresan tanto en formas institucionalizadas como en formas de usos y costumbres¹⁶⁴.

Para ello, como ya se mencionó en el capítulo uno, se parte del modelo que propone Tirado Miranda¹⁶⁵ quien analiza la participación ciudadana en su diseño y funcionamiento a partir de distinguir cinco categorías¹⁶⁶. Es necesario recordar que, con base en su modelo y conforme a los intereses de esta investigación, se definieron cuatro categorías propias a saber: elección/

¹⁶⁴ El vasto seguimiento de los procesos electorales en las comunidades del estado de Oaxaca ha llevado a que estos sean tratados bajo el término “Sistema Interno Comunitario” para diferenciarlo de los usos y costumbres que aluden de manera general a las tradiciones, modos de vida, festividades y relaciones sociales que cada comunidad lleva a cabo de manera particular. Sin embargo, en el estado de Tlaxcala los reglamentos que hacen alusión a los procedimientos comunitarios de elección los refieren como “Usos y Costumbres” por eso es que se ha decidido en este trabajo hacer uso de este término aunque se reconozca el valor teórico conceptual que tiene el precisar y diferenciar entre Usos y Costumbres y Sistema Interno Comunitario.

¹⁶⁵ Estas categorías corresponden al modelo propuesto por Valeria Tirado Miranda, en su tesis de maestría “Régimen democrático y mecanismos locales de participación ciudadana. El caso de los consejos ciudadanos en el Distrito Federal”, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, D.F., 2012, directora de Tesis: Dra. Leticia Calderón Chelius.

¹⁶⁶ Estas son: integración, estructura y organización, funcionamiento, recursos, atribuciones y control.

integración¹⁶⁷, estructura, funcionamiento¹⁶⁸, además de contraloría social y rendición de cuentas¹⁶⁹. Para explicar estas dimensiones, se parte del hecho diferencial de la figura comunitaria, que se estudia, como se mencionó anteriormente, en cuatro comunidades del estado de Tlaxcala: San Benito Xaltocan, San Marcos Contla, Santa Cruz Tlaxcala y Santa Apolonia Teacalco.¹⁷⁰

Cabe señalar que las formas de participación ciudadana y comunitaria y sus criterios de demarcación se han expresado en el capítulo III. No obstante, se puede recapitular y establecer que la participación ciudadana se entiende, siguiendo a Cunill¹⁷¹, como “la intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de determinados intereses sociales”¹⁷². Además, la participación ciudadana debe incluir como interlocutor al Estado¹⁷³, y se distingue de la social, política y comunitaria al considerar dos elementos más: 1) la acción está dirigida a intervenir en una actividad pública y 2) es expresión de interés social¹⁷⁴.

¹⁶⁷ La integración lleva a considerar el “proceso mediante el cual se constituye el mecanismo, las reglas que indican quiénes lo integran, los requisitos que se deben cumplir, y el modo a través del cual son designados los miembros” Valeria Tirado Miranda, *op. cit.*, 29.

¹⁶⁸ Se refiere a las reglas básicas a partir de las cuales funciona internamente y la manera en que se opera sobre ellas, se consideran las reuniones de trabajo, las comisiones y otros medios que se empleen para su funcionamiento.

¹⁶⁹ Se relaciona con las diferentes formas de escrutinio y seguimiento que hace la población sobre el desempeño de la Presidencia de Comunidad.

¹⁷⁰ Como se explicó en el apartado metodológico, estas comunidades muestran la variabilidad y complejidad de esta figura a pesar de estar delineada por las leyes locales. Una de las diferencias entre ellas es la forma de elección ya que mientras que las dos primeras eligen a su representante comunitario siguiendo los mecanismos del voto constitucional, las dos siguientes lo hacen a través de usos y costumbres

¹⁷¹ Nuria Cunill, *op. cit.*

¹⁷² *Ibid.*, p. 44.

¹⁷³ Sin mediación alguna de partidos políticos o con la promoción del voto.

¹⁷⁴ A partir de lo escrito por Nuria Cunill, en la participación social la relación que se establece es entre individuos pertenecientes a asociaciones u organizaciones; no se requiere la presencia del Estado. La participación política ocurre cuando los individuos se integran a partidos políticos, Ayuntamientos u otras instituciones del sistema político.

De forma contraria, en la participación comunitaria, la relación no es con el Estado, porque en esta los individuos se organizan para resolver ellos mismos sus necesidades conforme a sus propias normas internas. De esta manera, la ciudadana y la comunitaria representan dos polos de la participación que a su vez corresponden a dos contextos teóricos desde los cuales esta se entiende, que son el liberal y el comunitario, mismos que tienden a vincularse.

En el primero, la participación liberal institucionalizada¹⁷⁵, se refiere a “aquella que está reconocida en las leyes y reglamentos [...], pero para que funcione no solo debe incluir el diseño de los espacios y los instrumentos, sino unas reglas del juego basadas en el respeto mutuo de los actores”¹⁷⁶. Aquí se puede incluir el proceso electoral constitucional y los procesos consultivos (participación no electoral). En cuanto al segundo, se considera al tipo de participación de raigambre comunitario, conforme a las particularidades de los procedimientos tradicionales.

Así, los mecanismos de participación se pueden identificar desde dos aristas, la liberal, que suele ser consultiva, correspondiente al uso de los medios devenidos de la democracia semidirecta, y la comunitaria que emplea mecanismos variables propios. Si bien cada una opera en diferente nivel, en ambos casos interesa dar respuesta a las necesidades ciudadanas siendo los mecanismos comunitarios los que se emplean con mayor regularidad en las comunidades de estudio y por ello puede ser más cercano a las prácticas ciudadanas locales.

¹⁷⁵ En el capítulo 2 se ha establecido que aquí se refiere como prácticas liberales deriva del esquema de democracia liberal participativa en el que se incluye la institucionalización de los procesos.

¹⁷⁶ Alicia Ziccardi, *op. cit.*, p. 249.

Cabe destacar que, en México, los mecanismos institucionalizados de participación ciudadana tales como plebiscito, referéndum e iniciativa popular se han empleado en reducidas ocasiones. Y, en concreto, en el estado de Tlaxcala, nunca se han puesto en práctica estos mecanismos. En la entidad son reconocidos, desde 1997, la consulta popular, el referéndum y el plebiscito, y fue en 2006 cuando se expidió la ley de consulta ciudadana para el estado¹⁷⁷ en donde además de las figuras anteriores se incorporan la iniciativa popular y la voz ciudadana en el Cabildo.

Sin embargo, lo anterior no ha sido impedimento para que tengan lugar otras formas de participación, ya sea ciudadana o comunitaria. Muestra de ello es la Presidencia de Comunidad que es una figura de organización del poder político local que desde su estructura y sus procesos presenta formas particulares de participación. En este sentido, la Presidencia de Comunidad, como eje del análisis de la participación que aquí se expone, permite analizar una figura política local que propicia, desde prácticas institucionalizadas y/o de usos y costumbres, distintos tipos y alcances de participación, así como implicaciones específicas hacia la democracia liberal.

Así, al emplear las cuatro dimensiones —elección/integración, estructura, funcionamiento, contraloría y rendición de cuentas— para explicar la participación desde dicha figura, se considera que es posible identificar los dilemas, tensiones y vinculación que se pueden dar entre liberalismo y comunitarismo en las formas de orden y reproducción del poder político local en el estado de Tlaxcala, así como las implicaciones de esta vinculación en el ejercicio democrático local, lo cual constituye un eje de reflexión fundamental

¹⁷⁷ Ley de Consulta Ciudadana para el estado de Tlaxcala (2009). El artículo 3 menciona los mecanismos de participación ciudadana. Disponible en: <http://iaiptlaxcala.org.mx/pdf/Consulta%20ciudadana%202009.pdf>

en esta tesis. No obstante lo anterior, al margen del contexto de la participación política, y para precisar el sentido que esta puede tener, a efectos analíticos, se ha diferenciado, conforme a los fines de este trabajo, los siguientes tipos de la participación a analizar: a) de consulta, b) resolutive o toma de decisiones, c) fiscalizadora o de control y d) ejecución o delegación.¹⁷⁸ Esta distinción es necesaria porque, como se verá, el carácter de la intervención es diferente en la estructura de la Presidencia de Comunidad y en los mecanismos de participación, por lo que se podrán identificar uno o varios de estos tipos de participación en cada una de las cuatro categorías consideradas.

Conforme a lo anterior, los apartados que integran este capítulo se desarrollan acorde a cada una de las categorías propuestas y desde ahí se identifica el carácter de la intervención, cuando esta existe. En el primer apartado, se aborda la integración desde los procesos institucionales y los comunitarios; es decir, las dos dimensiones a partir de las cuales se realiza la elección de quienes encabezan la Presidencia de Comunidad. Aquí se distingue el proceso de elección y la manera en que los ciudadanos se involucran en él.

El segundo apartado corresponde a la estructura y organización interna de la Presidencia de Comunidad desde los procedimientos institucionalizados y en el apartado siguiente desde los usos y costumbres. En este, se considera el

¹⁷⁸ Esta delimitación se hizo considerando los trabajos de Nuria Cunil *op. cit.*, Manuel Canto *op. cit.*, Alarcón *op. cit.* y Alicia Ziccardi *op. cit.*. La intervención de *consulta* es en la que se busca que los ciudadanos den su parecer ya sea a en reuniones, visitas o entrevistas a través de las cuales el gobierno se enterará de la opinión, las necesidades y propuestas sobre aspectos específicos. La intervención *resolutive o toma de decisiones* es en la que la opinión o el parecer de los ciudadanos se vuelve obligatoria para los gobiernos. La intervención *fiscalizadora o de control* es aquella en la que los ciudadanos dan seguimientos, evalúan y hace tareas de escrutinio sobre las acciones públicas. La intervención de *ejecución o delegación* ocurre cuando el gobierno otorga la puesta en práctica de un proyecto o programa, cuando se toma parte directamente en la prestación de un servicio o administración de un bien público.

mecanismo que se sigue para definir la integración de la Presidencia de Comunidad y la manera cómo, en este proceso, intervienen o no los ciudadanos.

A continuación, se plantea el funcionamiento de la Presidencia que, considerando sus facultades institucionales que le da la Ley local, se identifica un mecanismo que aquí se ha considerado como *figuras colectivas de funcionamiento institucionalizado* que son aquellas formas de organización que se originan en la Presidencia de Comunidad que aparecen en las Leyes locales y que contribuyen a la organización política, tales como el Comité Comunitario y el Comité de Agua Potable.

No obstante, también existen figuras que no se incluyen en los reglamentos, pero que forman parte de la estructura y organización comunitaria derivada de la Presidencia de Comunidad, que se han caracterizado en esta investigación como *figuras colectivas de funcionamiento comunitario*, donde se incluye a los diferentes tipos de comités y asambleas.

Finalmente, se aborda la contraloría social y rendición de cuentas en donde se consideran los mecanismos institucionalizados y no institucionalizados a través de los cuales se da seguimiento a los procesos derivados de la Presidencia de Comunidad y donde tiene injerencia la intervención de tipo fiscalizadora o de control. En el apartado final se exponen las conclusiones.

4.1 Las dimensiones analíticas de la elección en la figura de Presidencia de Comunidad

Tal como se ha dicho en el Capítulo II, la participación ciudadana se refiere a la intervención que los individuos realizan en actividades públicas a través de medios de naturaleza democrática que son previamente institucionalizados en un territorio. En estos términos, el proceso que se sigue para elegir a los representantes es la más frecuente de estas formas y sus procedimientos quedan definidos y vigilados por una serie de leyes y reglamentos. En dicho proceso, los ciudadanos pueden participar como electores o como candidatos al puesto de elección popular conforme a las posibilidades y limitaciones legalmente definidas o tradicionalmente compartidas, cuando se trata de un proceso por usos y costumbres.

Así, se trate de un proceso guiado por los medios liberales o por los tradicionalmente compartidos, pero en ambos se establecen tiempos y procedimientos de la jornada electoral, requisitos de participación, así como instancias que validan y sancionan el proceso. Para distinguir estos mecanismos se aborda por separado la elección con base en los medios institucionales y por otra parte los que tienen como base los usos y costumbres.

4.1.1 Elección con base en la institucionalidad

Acorde con lo dispuesto en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del estado de Tlaxcala, el “proceso electoral es el conjunto de actos, tareas y actividades que realizan los órganos electorales, los partidos políticos y los ciudadanos, tendientes a renovar periódicamente a los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como a los ayuntamientos y las presidencias de Comunidad”¹⁷⁹. En el proceso electoral, dichos actos, tareas y actividades tienen

¹⁷⁹ Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tlaxcala, Etapas del proceso electoral, Capítulo II. Disponible en: http://www.capitaltlaxcala.gob.mx/wp-content/uploads/2014/03/Tlax_Codigo_proc_electorales.pdf

como marco de acción a los medios de la democracia liberal y conforme a ello el proceso requiere ser ampliamente difundido en sus requisitos y tiempos electorales, en las instancias que los vigilan y que propician su transparencia.

A lo anterior, se añade la necesidad de brindar certidumbre y confianza a los electores, lo que contribuye a su legitimidad y favorece el interés de los ciudadanos. En consecuencia, se espera que los requisitos necesarios para ser candidato y los tiempos de la jornada electoral estén establecidos en una convocatoria que dé formalidad y certidumbre al proceso. La convocatoria para la elección de presidentes de comunidad está a cargo del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones; es una convocatoria pública y se encuentra abierta a toda la población; y es vigilada por el Tribunal Electoral Local conforme a los lineamientos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la entidad.

Cabe precisar que los tiempos de la jornada electoral¹⁸⁰ no son especiales para la elección de presidentes de comunidad, dado que se incluye en la elección de presidentes municipales y gobernador y solo en el caso de una elección extraordinaria la convocatoria es exclusiva.¹⁸¹ Como consecuencia de lo anterior, no es posible diferenciar la afluencia de votantes a la elección de

¹⁸⁰ El periodo de precampaña fue del 02 de enero al 09 de febrero de 2016 seguido del registro de candidatos del 05 al 21 de abril de 2016. Las campañas electorales transcurrieron del 03 de mayo al 01 de junio de 2016 para llegar a la elección el 05 de junio del mismo año. No obstante, la entrada en funciones de todos los cargos electos sería hasta el 1ro de enero de 2017, siete meses después de finalizada la jornada electoral.

¹⁸¹ En el proceso electoral ordinario 2015-2016 se registró la nulidad de la elección en siete comunidades debido al registro de empate por lo que el 14 de marzo de 2017 el Congreso del estado aprobó la convocatoria para la elección extraordinaria que tomarían protesta a su cargo el 31 de junio de 2017. Las comunidades que entraron en este proceso fueron: Barrio de Santiago y la Garita del municipio de Atltzayanca; San Cristóbal Zacacalco, municipio de Calpulalpan; San Miguel Buenavista, municipio de Cuaxomulco; La Providencia, municipio de Sanctórum de Lázaro Cárdenas; Colonia Santa Martha sección tercera, municipio de Xaloztoc; y San José Texopa municipio de Xaltocan. Véase sobre las elecciones extraordinarias del periodo 2015-2016 el dictamen de la LXII legislatura del estado,; <https://www.congresodetlaxcala.gob.mx/archivo/62/dictamenes/2017/D.APRUEBA%20CONVOCATORIA%20ELECCIONES%20EXTRAORDINARIAS%202017.140317.pdf>

presidente municipal de la que corresponde a la elección exclusiva de presidente de comunidad. Pero se puede considerar la distinción que los electores hacen entre el candidato y el partido que lo postula, para elegir a su representante comunitario. Es decir, el ciudadano se interesa en mayor medida en el prestigio del candidato independientemente del partido con el cual participe.

De ahí que, aunque se trata de un procedimiento que requiere la intermediación de los partidos políticos, no significa que los candidatos surjan de los militantes de cada partido y menos aún que tengan una carrera política previa. En cada comunidad, existen comités locales y personajes políticos de largo cuño que son quienes evalúan el contexto político local. Desde esta valoración se acercan a los ciudadanos que consideran pueden tener oportunidad de ser electos y, a su vez, son a quienes acuden aquellos ciudadanos interesados en participar, pero que requieren la convalidación de estos personajes locales.¹⁸² De esta manera, tendrá que coincidir el interés de los ciudadanos con las consideraciones de los actores políticos locales¹⁸³.

Previos a la jornada electoral, entre seis a cuatro meses antes, sedan acercamientos informales entre los candidatos y los actores políticos, ya sea por el interés del primero o a petición de los segundos. En estas reuniones, se plantean las condiciones de uno y otro y se resuelve si habrá o no participación conjunta. En algunas comunidades, este proceso pone a prueba no tanto la presencia o influencia de los principales partidos nacionales, o de las fuerzas políticas locales, sino la capacidad para llegar a acuerdos que permitan vincular al ciudadano con mejor y mayor presencia en la comunidad.

¹⁸² Estas inferencias son resultado del trabajo de campo realizado en las comunidades de estudio que incluyó la entrevista a informantes clave.

¹⁸³ Información obtenida del trabajo de campo.

No obstante, la relación con los personajes políticos y el aparecer en la planilla bajo el respaldo de un partido político se sabe que puede ser una situación fortuita, necesaria porque forma parte de los requisitos de participación, pero a partir del trabajo de campo, podemos concluir que no necesariamente corresponde con una cercanía ideológica o militante¹⁸⁴. Muestra de ello es el caso de San Benito Xaltocan, cuyo presidente de comunidad ya había sido invitado a participar en la elección en años anteriores por diferentes partidos y, aunque manifestó su cercanía ideológica con el Partido Acción Nacional (PAN), fue respaldado finalmente por el partido local Alianza Ciudadana (PAC).

Anteriormente así con más insistencia, dos. Estamos hablando de seis años atrás ya se habían acercado con un servidor y pues no, porque en primera no soy una persona preparada, con estudio con no sé. El entusiasmo, vendito sea dios, lo hemos tenido de trabajar y pues siempre preocupados por qué le estamos dejando a los que vienen atrás de nosotros [...], nunca hubo partido nosotros nos hemos manejado por ser parte de la ciudadanía nada más, pero así un partido en específico no [...] Hubo por ahí personas que están cerca de algunos partidos que me hablaron, alguno por ahí del PAN, del PRD, de algunos partidos pequeños, pero no, no se me había dado la intención de participar, no era mi intención en esos momentos. Pero ahora así, creo que era el momento, era el momento de aceptar, de venir a demostrar que cuando se tiene la intención, las ganas de trabajar, se pueden hacer las cosas ¿no?¹⁸⁵

Por otra parte, en el caso de San Marcos Contla, el presidente de comunidad es militante del Partido Revolucionario Institucional (PRI); partido por el cual se postuló y gano. Los tres grupos políticos del PRI que existen en la comunidad llegaron a un acuerdo, no sin contratiempos, sobre postular a un *candidato de unidad* después de que cada grupo buscaba apoyar a su propio

¹⁸⁴ Observación e inferencia a partir del trabajo de campo.

¹⁸⁵ Entrevista con el presidente de comunidad de San Benito Xaltocan, municipio de Yauhquemecan.

candidato.¹⁸⁶ No obstante, en el proceso de decisión, dirigentes de otros partidos se acercaron para respaldar la candidatura tales como el Partido de la Revolución Democrática (PRD), Movimiento Ciudadano y Encuentro Social.

Sin embargo, al ser el PRI una fuerza importante en la comunidad y el candidato de unidad una decisión de los grupos políticos locales de arraigo, aunado a la afinidad del candidato con el partido, se respetaron los acuerdos para poyarlo. No obstante, aunque existía la negativa de apoyo por parte de la dirigencia municipal los grupos políticos mantuvieron su postura e hicieron un planteamiento contundente que incluso contravenía a los intereses del partido político en el municipio, una relación de fuerzas entre los grupos comunitarios y la dirigencia municipal:

De tanto y tanto, había negativas por parte del partido hacia mi candidatura y como yo era candidato de unidad, se llegó al acuerdo de que si no había apoyo para mi candidatura no votaban por el PRI no solo en la comunidad sino en el municipio, las diputaciones [...] al ver la presión del partido me dieron a mí la candidatura en los últimos días para el registro¹⁸⁷.

De esta manera, aunque los procedimientos de elección están institucionalizados, se establece una relación particular entre los actores, grupos políticos y los ciudadanos. Se trata de una relación entre poderes no solo en el

¹⁸⁶ Los representantes de cada uno de estos grupos se acercaron al ahora presidente de comunidad para expresar su apoyo. No obstante, hubo problemas con su registro por ese partido por la reciente incorporación de la paridad de género, lo cual implicaba el cambio de candidato cuestión que provocó inconformidades y disgustos al interior del partido. A partir de la elección de 2016 los partidos políticos y coaliciones deberán postular por lo menos a una mujer en sus fórmulas. Al ser un requisito nuevo la manera en que se buscó implementarlo se vio como un obstáculo en los tiempos electorales obligando a cambiar, repentinamente, a uno o dos de los candidatos que ya habían sido considerados previamente. Al respecto véase: <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/en-tlaxcala-cuatro-partidos-se-quedan-sin-62-candidatos>

¹⁸⁷ Entrevista con el presidente de comunidad de San Marcos Contla. La comunidad de San Buenaventura fue quien tuvo que hacer el cambio de candidato, es una comunidad con menos habitantes en el municipio. Además, el candidato a presidente municipal tuvo que ser candidato de coalición Verde-PRI. De esta manera se logró que no hubiera más modificaciones a la estrategia inicial devenidas de la exigencia de paridad.

interior de la comunidad, sino que trasciende el ámbito municipal, como el caso anterior.

El rol de pueblos es otro ejemplo de los acuerdos internos. Rotar entre los barrios y pueblos al gobierno comunitario fue el resultado de acuerdos entre los grupos y actores políticos que buscaban evitar la concentración de poder y recursos en un solo barrio o pueblo. Esta experiencia vigente en algunas comunidades, independientemente de su forma de elección —sea esta por voto constitucional o por usos y costumbres—, no está considerada ni avalada en las leyes locales, aunque se haya utilizado incluso en la elección de presidentes municipales¹⁸⁸.

Si bien la rotación evita la concentración y permite que todos los barrios y pueblos tengan una oportunidad, se establece un control en las formas de participar, pues hay momentos en los que solo se puede ser elector y otras en las que también se puede ser votado. Con ello se ponen en riesgo los derechos político individuales de los ciudadanos interesados en la candidatura que radican en barrios distintos al que en ese periodo corresponder de acuerdo a la rotación. Este control interno ha generado disputas y descontentos al limitar la forma de participación, pero se ha mantenido por lo menos en algunas comunidades.¹⁸⁹

¹⁸⁸ En 1972 surge la Coalición de Pueblos en el municipio de Santa Cruz Tlaxcala para elegir, conforme a un rol, al presidente municipal pero este método ya era parte de la dinámica electoral en dos municipios colindantes; San Dionisio Yauhquemecan y San Salvador Tzompantepec. Manifiesto a la opinión pública de Santa Cruz Tlaxcala, julio de 1973, Archivo Municipal.

¹⁸⁹ De los siete municipios que empleaban el rol de pueblos para elegir al presidente municipal (Santa Isabel Xoloxotla, Acuamanala de Miguel Hidalgo, Tenancingo, San José Teacalco, Tzompantepec, San Francisco Yauhquemecan y Santa Cruz Tlaxcala) hasta la elección de 2013 solamente se mantenía este rol por Santa Cruz Tlaxcala quien en 2016 terminó con la rotación al elegir a un candidato de una comunidad distinta a la que le correspondía el gobierno conforme al rol. En el resto de los municipios ya se había perdido. Fuente: Archivo histórico municipal.

Además, las dimensiones geográficas y el número de habitantes de las comunidades permiten que los ciudadanos conozcan, elijan y estén de cerca con sus autoridades. De esta manera, se aprecia lo que los autores han considerado como característica de gobierno local; la cercanía física entre los gobiernos y los ciudadanos. En este caso, no se elige a un desconocido, es miembro de la comunidad, se conoce lo que ha hecho, se identifica a su familia y se genera una expectativa sobre su desempeño en la presidencia.

Sin embargo, también existen intereses y relaciones de poder que se expresan en la competencia electoral y que pueden poner en duda la vigencia de los acuerdos tácitos y el apego a los procesos institucionales, como pone de manifiesto el siguiente extracto de entrevista del presidente de comunidad de San Benito Xaltocan.

Anteriormente yo veía que se iban más por los que andan con los adinerados, por el candidato que se ve que tiene más dinero, por el candidato que viene con más número de gente [...] Pero así algo como que la gente diga sabes qué, yo quiero que sea fulanito para que quede como presidente de comunidad no es tanto así ya que este pueblo últimamente, en los últimos años se ha dividido demasiado por los problemas que se han suscitado entre caciques y algunos vecinos de la comunidad de que bueno, pues ya estamos en el siglo XXI ya no puede existir un caciquismo, ya somos un pueblo pues cada quien es libre de elegir y de pensar muy a su manera ya que la ley así nos los permite. Entonces bueno, mientras no afectemos a terceros pues podemos elegir y pensar a nuestra manera y creo que la gente por ahí va. Los nativos siempre nos han marginado a los que no nacimos en este pueblo porque bueno pues como mexicanos y como yo, su servidor, como tlaxcalteca, pues tenemos los mismos derechos. Pero bueno, ellos nunca pensaron en que “los fuereños”, así nos llaman, íbamos a ser más que los nativos y afortunadamente así es, y ahora pues eso hace mucho la diferencia porque los que hemos llegado pues ya no pensamos igual que los que nacieron acá de que bueno “aquí se rige por usos y costumbres” y eso

no [...] Aquí nos basamos en la ley que rige al estado de Tlaxcala para los municipios¹⁹⁰.

El escenario en el que se lleva a cabo la integración de la Presidencia de Comunidad se vuelve más complejo pues intervienen factores internos y externos, disposiciones institucionales y acuerdos locales, el apoyo a la tradición y la crítica hacia ella, los intereses internos. Así, si bien se respetan los tiempos electorales y los procedimientos conforme a la democracia liberal los acuerdos internos, las estrategias y procedimientos locales no desaparecen, aunque éstos se van modificando. Se trastocan por la dinámica de la política municipal y comunitaria en la que intervienen los intereses de los grupos y personajes políticos.

Los intereses internos (de la comunidad) y externos (municipales) pueden cambiar, desconocer e influir en los acuerdos comunitarios. En el extracto de entrevista que sigue el presidente de la comunidad de San Benito Xaltocan relata la intervención del gobierno municipal en su campaña. El candidato que ocupó el segundo sitio, con un margen de 44 votos, tenía apoyo del presidente municipal y contaba con mayores recursos para invertir en su campaña.

El problema es que nosotros no tenemos el recurso, soy gente muy humilde, juntamente con mi equipo de trabajo, y bueno hubo por ahí uno o dos candidatos que tienen el recurso y apoyados por algunos presidentes (municipales) en el momento pues les apoyaron con dinero, con recurso económico y pues sí, se dieron el lujo de regalar cosas para los niños, para las mamás, para algunas personas con capacidades diferentes. Adoquinaron algunas calles por ahí, pusieron alumbrado público, pero yo creo que aquí lo que nos ayudó mucho es que me conocen, saben qué persona soy ya he estado en algunos cargos entonces eso nos dio la pauta para estar ahorita donde estamos [...] Estuvo muy complicado, yo cuando veía a este muchacho regalando tantas cosas y artículos para acá y para allá pues les comentaba a los muchachos que había que redoblar esfuerzos porque nosotros no venimos dando nada y

¹⁹⁰ Entrevista al presidente de comunidad de San Benito Xaltocan.

tenemos que salir a tocar hasta la última puerta de la comunidad, hasta el último rinconcito, irlos a saludar, presentarnos quiénes somos con qué visión venimos y echarle ganas y así fue¹⁹¹.

La experiencia en la integración de la Presidencia de Comunidad en San Marcos Contla, a diferencia de San Benito Xaltocan, se encuentra más cercana a las formas institucionales y la relación con los grupos o actores políticos que con los acuerdos comunitarios que paulatinamente se van desconociendo.

Es necesario señalar que las leyes locales solo indican los procedimientos para elegir al responsable de la Presidencia de Comunidad siempre que la elección sea por voto constitucional. No contempla la manera en que se define a los otros integrantes de la Presidencia. Las implicaciones de lo anterior se abordan en el apartado 4.2 que corresponde a la dimensión integrativa.

4.1.1.1 La expresión de la participación ciudadana en el proceso de elección de la Presidencia de Comunidad en el ambiente institucional

En 2015 se eligieron a 392 responsables de Presidencia de Comunidad, del mismo número de comunidades, de los cuales 298 se realizarían por voto constitucional, es decir, siguiendo el procedimiento democrático liberal; entre ellas, San Benito Xaltocan y San Marcos Contla. Así, el proceso electoral puede considerarse desde dos aristas: la primera que pone especial atención en el ciudadano como elector y la segunda discurre sobre el acceso que los ciudadanos tienen a la candidatura local. En cuanto a la participación de prácticas institucionalizadas, los mecanismos empleados buscan apearse a los lineamientos que se definen en las leyes.

¹⁹¹ Entrevista con el presidente de comunidad de San Benito Xaltocan.

De esta manera, la participación de los ciudadanos en la elección institucionalizada, como en el resto del país, se ejerce a través del sufragio mismo que solo es posible si se cumple con dos requisitos: contar con la credencial para votar y aparecer en la lista nominal. Así mismo, inscribirse en el Registro Federal Electoral, votar, desempeñar cargos de elección popular, capacitarse y participar en los órganos electorales son obligaciones político electorales de los ciudadanos tlaxcaltecas¹⁹². Para contender a un puesto público —se trate de Diputado Local, Gobernador, Integrante del Ayuntamiento y presidente de comunidad—, los requisitos de elegibilidad son: I) Estar inscrito en el padrón electoral del Estado y contar con credencial para votar, así como II) tener vigentes sus derechos político electorales¹⁹³.

En cuanto a los requisitos que no son formales, pero que intervienen en la elección institucionalizada para postularse y ser candidato a presidente de comunidad se contempla la presencia y el prestigio que los candidatos tengan en su comunidad a partir de asumir responsabilidades civiles o religiosas en la comunidad. Lo anterior es un factor que destaca tanto para crear el vínculo y acercamiento con los partidos como para atraer el voto de los ciudadanos. De esta manera se crea un compromiso y reconocimiento de los mecanismos de organización política interna.

Por lo anterior, los interesados en obtener una candidatura deben radicar en la comunidad, incluso en algunas se exige que sean originarios de la misma. De hecho, el candidato puede o no tener una familia en la comunidad, haber salido varias veces por periodos largos y haber regresado, pero siempre debe

¹⁹² Ley de Instituciones y procedimientos electorales para el Estado de Tlaxcala. Capítulo II. Del voto. Pp. 3. Disponible en: <http://www.tetlax.org.mx/wp-content/uploads/2018/05/Ley-Institucs-y-Procedims-Elects-Tlax-30-dic-16.pdf>

¹⁹³ *Ibid.* Capítulo IV. Requisitos de Elegibilidad. Pp. 4.

quedar demostrado que radica en ella. Al tomar en cuenta estas consideraciones, los ciudadanos definen los mecanismos internos de su territorio, colocan límites para ser ellos mismos los que decidan sobre su organización política, a la par del respeto a los requisitos institucionales.

Conforme a lo anterior, en San Benito Xaltocan fue importante que el candidato hubiera realizado cargos en la iglesia, otros civiles y en general que fuera conocido y tuviera prestigio en la comunidad, aunque no fuera oriundo de ella. En San Marcos Contla, por su parte, el candidato fue reconocido por las labores que desempeño dentro de la Presidencia de Comunidad en otras administraciones también bajo el Partido Revolucionario Institucional. En ambos casos, se trata de la adquisición de prestigio social, de ser reconocido por el trabajo que se ha realizado en beneficio de la comunidad.

La competencia electoral es un elemento que también destaca en este tipo de elección, como en toda democracia liberal. Ya que, no es suficiente que existan elecciones, estas deben tener como característica ser libres, limpias, reiteradas y competidas. De esta manera, la competencia electoral implica la existencia de diferentes ideologías, posiciones que puedan ser debatibles, comparables, diferentes, es decir, que existan opciones para la ciudadanía.

En este sentido, en el caso de San Marcos Contla fueron siete los candidatos respaldados que hicieron competir a los siguientes partidos: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Partido Nueva Alianza (NA), Partido Socialista (PS) y Movimiento de Regeneración Nacional (Morena)¹⁹⁴, En San

¹⁹⁴ En esta comunidad no hubo candidatos por los partidos federales Partido del Trabajo (PT), Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Partido Encuentro Social (ES); y tampoco participó uno de los dos partidos locales a saber: Partido Alianza Ciudadana (PAC).

Benito Xaltocan fueron seis candidatos representando a los partidos PAN, PRI, PT, NA, PAC y Morena¹⁹⁵. La existencia de opciones da cuenta de la competencia, complejidad y pluralidad del proceso que incluye a partidos federales y locales, lo que lleva a establecer un margen de incertidumbre. El número efectivo de partidos en la contienda electoral ha sido un rasgo que se ha destacado en el análisis del desarrollo político en el estado de Tlaxcala¹⁹⁶ que se ha destacado por ser multipartidista y que, como se ve, estas referencias pueden extenderse hasta el nivel comunitario.

Otro aspecto que se deriva del proceso electoral es la competitividad electoral, es decir la distancia que existe entre el primer y segundo lugar y que da cuenta de la intensidad y complejidad de la competencia por obtener el cargo público. En San Benito Xaltocan, el candidato del Partido Alianza Ciudadana ganó al del Partido del Trabajo por 44 votos. Este número que llama la atención por la cercanía con el segundo lugar y de lo cual se infiere la intensidad de la contienda porque los votos no se centraron en uno o dos contendientes, por el contrario los seis participantes fueron votados y la diferencia entre uno y otro osciló entre los 18 a los 145 votos.¹⁹⁷ La participación electoral de los ciudadanos de esta comunidad se muestra de manera más precisa a partir de los datos levantados a través de la encuesta, a partir de ella se observó que 63.3% de los entrevistados emitió sufragio mientras que el 36.7% no lo hizo.

¹⁹⁵ Los partidos federales que no presentaron candidato en esta comunidad fueron el Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Partido Movimiento Ciudadano (MC), Partido Encuentro Social (PES) y el local Partido Socialista (PS). Fuente: trabajo de campo y el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones en <http://www.itetlax.org.mx/PDF/proceso%20electoral/relectorales/Resultados-de-Presidencias-de-Comunidad.2016-validados.pdf>

¹⁹⁶ Juan Reyes del Campillo, *op. cit.* p. 22-28.

¹⁹⁷ Con datos del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones. 1er lugar PAC con 360 votos; 2do. PT con 316; 3ro. PRI con 239; 4to. PAN con 201; 5to. MORENA con 183 y 6to. Nueva Alianza con 38 votos. Fuente: <http://www.itetlax.org.mx/PDF/proceso%20electoral/relectorales/Resultados-de-Presidencias-de-Comunidad.2016-validados.pdf>

Para el caso de San Marcos Contla, el PRI superó al candidato del PRD por una diferencia de 261 votos. Si bien hay una concentración de los votos en los tres primeros, todos son votados. La diferencia entre uno y otro fue de entre 87 votos a 261¹⁹⁸. Aunado a lo anterior están los resultados de la encuesta aplicada a esta comunidad en donde el 93.3% de los entrevistados dijo haber participado en la elección mientras que el 6.7% no lo hizo. Con ello se expresa la importancia y el interés que tienen los ciudadanos de esta comunidad por la elección local y por tanto la legitimidad de la elección.

De esta manera, los procesos institucionales de elección amplían su complejidad en la medida en que se involucran formas tradicionales como la afinidad que los candidatos tienen hacia su comunidad independientemente del partido que los postule o el requisito, no escrito, de prestigio social y de radicar en la comunidad para conseguir el apoyo de “algún” partido. Así, la elección institucional al incorpora los procesos tradicionales locales, hace más complejo y competitivo este proceso.

4.1.2 Elección con base en los usos y costumbres

A diferencia del proceso institucionalizado, el que se lleva a cabo a través de usos y costumbres no tiene ninguna precisión en la legislación local ya sea para definir algún mecanismo o establecer alguna delimitación mínima de las prácticas. De ahí que, los procedimientos de elección, en las 94 comunidades que eligen siguiendo estas prácticas, sean imprecisos, variables, en ocasiones

¹⁹⁸ 1er lugar, PRI con 625; 2do. PRD con 364; 3ro. PAC con 248; 4to. MC con 193; 5to. PAN con 166; 6to. NA con 122 y 7mo. MORENA con 35. Fuente: <http://www.itetlax.org.mx/PDF/proceso%20electoral/relectorales/Resultados-de-Presidencias-de-Comunidad.2016-validados.pdf>

desconocidos para la autoridad estatal, y ampliamente diversos. Lo mismos ocurre con la duración del cargo que puede ser de uno a tres años¹⁹⁹.

Las comunidades de estudio que eligen a través del sistema de usos y costumbres son Santa Apolonia Teacalco y Santa Cruz Tlaxcala y sus procesos de elección, como se verá a continuación, son opuestos así como el tiempo de duración en el cargo, que es para la primera de un año y para la segunda de tres conforme al gobierno municipal. Estas diferencias hacen necesario que se aborden sus experiencias por separado para al final hacer algunas precisiones sobre sus puntos de convergencia.

Así, considerando el proceso que siguen, en Santa Apolonia Teacalco no existe una convocatoria formal porque meses antes de la elección los miembros de la comunidad identifican al candidato o los posibles candidatos de manera que al presidente de comunidad en turno solo le corresponde fijar la fecha de la elección que, por costumbre, según los acuerdos de años atrás, se realiza el primer o segundo domingo de enero- y conducir la reunión en la que se definirá a su sucesor.

En esta comunidad, el sistema de rotación —rol de pueblos— es parte de los procesos conocidos y respaldados por la comunidad que está conformada por tres barrios: Barrio del Carril, Barrio del Centro y Barrio del Ranchito conforme a esta secuencia; en el año 2017 le correspondió al Centro y en 2018 sigue el Carril, porque la duración del periodo de gobierno es de un año.

¹⁹⁹ El Instituto Tlaxcalteca de Elecciones ha generado un catálogo para dar seguimiento, asesorar y acompañar a los procesos de elección por usos y costumbres. Como una forma de mantener el catalogo actualizado se solicita que estas comunidades informen al instituto sobre la fecha de elección para que un representante acuda como observador y a tomar registro del proceso. Este procedimiento se aborda con detalle en éste mismo capítulo, en el segundo apartado sobre la integración de la Presidencia de Comunidad conforme a los procedimientos comunitarios.

En dicha comunidad el proceso inicia semanas atrás cuando entre vecinos se dialoga sobre quiénes pueden ser los posibles candidatos. Es sabido por los miembros de la comunidad que el proceso que se sigue se lleva a cabo en la explanada central, frente a la presidencia de comunidad y la iglesia o en el patio de la escuela primaria de la comunidad. Ahí, en asamblea se decide quienes serán los candidatos y se pide que se coloquen al frente. A continuación, cada ciudadano se ubica detrás del candidato que prefiera haciendo filas. La participación electoral entre los entrevistados de esta comunidad fue de 63.3% mientras quienes dijeron no haber participado sumaron 36.7% lo que es muestra de la importancia que tienen este proceso para la comunidad. La comisión encargada de vigilar la elección —el presidente de comunidad saliente— también cuenta los votos y validar la elección. Esto hace que esta sea de forma directa y autónoma, en la que únicamente intervienen los miembros de la comunidad.

Si bien, a través de esta elección se cumplen las tradiciones que han caracterizado a la comunidad, ello contraviene la competencia, la competitividad, así como el principio de incertidumbre que los procedimientos institucionales derivados de la democracia liberal. Esto es así, porque el número de candidatos es limitado y porque el resultado de la elección está definido antes de que llegue la fecha de votación —prueba de ello es que en esta elección solo 10 personas se colocaron detrás del segundo lugar— Se podría decir que la elección es una manera de convalidar de forma simbólica en un espacio público, como garantía de expresión popular, una decisión previamente consensuada en el seno de la comunidad.

De esta manera, la comunidad como grupo se vuelve determinante en la postulación de candidatos y en el resultado, es decir se antepone a los

individuos. La libertad individual para ser votado se encuentra en apego a los propósitos de la comunidad, a sus necesidades y a lo que ella, en su conjunto, considera que es mejor. Así, el uso de medios liberales se limita a la presencia de un representante del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones (ITE), cuyo objetivo es observar la elección y notificar al instituto el nombre del candidato ganador para actualizar el catálogo de elecciones por usos y costumbres.

En contraste con la experiencia anterior, en Santa Cruz Tlaxcala la elección por usos y costumbres se realiza siguiendo los mecanismos liberales, aunque se distingue de una elección clásica en que aquí no intervienen, formalmente, los partidos políticos: todos los candidatos se postulan de forma individual e independiente. No obstante, a partir del trabajo de campo se puede derivar que la comunidad conoce la afiliación política de cada candidato.

Esta presidencia es de reciente creación, se erigió en 2010, y su forma de elección fue resultado no de los acuerdos comunitarios ni de las formas de organización tradicional, sino de circunstancias político-administrativas y de un proceso de gestión después del cual se aprobó la integración de esta Presidencia de Comunidad en la cabecera del municipio del mismo nombre. Así lo narra el presidente de comunidad de Santa Cruz:

Una, influyó por el tiempo en el que se creó. Como el Cabildo, en ese tiempo el presidente en turno la aceptan [la creación de la Presidencia] en el mes de noviembre, octubre-noviembre, se tenía que esperar un año para que se hicieran elecciones entonces lo importante era que ya empezara a funcionar entonces, dice [quien estaba a cargo de la gestión para que se erigiera], nos da la opción el congreso de que fuera por usos y costumbres. Entonces, nos leyeron ciertos beneficios como el que le platicaba que no hay partidos políticos, puede ser abiertamente. Lo que importaban era que ya iniciara, que Santa Cruz ya empiece a cambiar²⁰⁰.

²⁰⁰ Entrevista con el presidente de comunidad de Santa Cruz Tlaxcala.

A partir de la referencia anterior, se puede inferir que el sentido que se le da a la dimensión usos y costumbres es diverso. En ocasiones, se emplea para hacer referencia a las poblaciones nativas en el estado y otras se desproveen de él para limitarse a una opción electoral que ofrece la presencia discreta de los partidos políticos mediante la apelación a una elección de ciudadanos sin partido.

Así, siguiendo con el proceso de integración de la presidencia en esta comunidad, se emite una convocatoria, aunque su origen no es el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, sino una Comisión integrada por el presidente de comunidad y los regidores de la cabecera, quienes dan legalidad al proceso. Un representante del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones acude como observador del proceso para notificar al Instituto el resultado²⁰¹.

El presidente en turno, de comunidad, saca una convocatoria [...] la sacan en el mes de noviembre, me dan un mes de campaña y la elección se hace, esta ocasión se cambió se hizo el 4 de diciembre. Estamos ahorita analizando porque de acuerdo a usos y costumbres la manejan a finales de año, pero eso también no nos conviene mucho, porque por ejemplo las elecciones de junio o las constitucionales, no usos y costumbres, se maneja la votación o la elección el primero de junio entonces de junio a diciembre [en diciembre es cuando asumen el cargo, seis meses después de haber sido electos] tiene casi seis meses para hacer gestión porque en noviembre se cierran las ventanillas entonces ellos tiene chance de poder meter proyectos de poder hacer gestión y en este año ejecutarlo. Y cuando nosotros llegamos ya no. Es lo que estaba yo viendo, dije cuando me toque a mí organizar se podrá cambiar la fecha”.²⁰²

Además de lo anterior, se requiere pagar una cuota de inscripción para solventar los gastos de la elección. En este periodo (elección 2016) fue de ocho

²⁰¹ Esto se indica en el Catálogo de las Comunidades que eligen por Usos y Costumbres en el Estado de Tlaxcala, emitido por el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.

²⁰² Entrevista al presidente de comunidad de Santa Cruz Tlaxcala.

mil pesos, con ellos se pagan la renta del mobiliario y material electoral necesario para la elección. La capacitación de los ciudadanos que integran las casillas está a cargo del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, como en cualquier elección constitucional. Cabe señalar que la participación electoral en esta comunidad, conforme a la encuesta realizada fue de 93.3% mientras que quienes dijeron no haber acudido a la elección sumaron 6.7%.

El proceso de integración de la Presidencia de Comunidad que se lleva a cabo en Santa Cruz Tlaxcala da muestra de la flexibilidad y posibilidades que tienen los usos y costumbres. Que pueden incluir una selección de los procesos liberales y los que convengan a la coyuntura política o conforme a los procesos de gestión y trámite de recursos, todo depende de la consideración de quien encabece la presidencia. Este aspecto se abordará con más detalle en el apartado sobre la gestión y participación en este mismo capítulo.

4.1.2.1. La expresión de la participación ciudadana en el proceso de elección de la Presidencia de Comunidad en las prácticas de usos y costumbres

Al igual que ocurre con el proceso institucionalizado, en la elección conforme a las prácticas de usos y costumbres la participación ocurre desde la consideración del ciudadano como elector y desde las características que debe cumplir este para ser considerado como candidato.

A la elección de Santa Apolonia Teacalco, puede acudir toda la comunidad, pero solo pueden votar, es decir formarse, los hombres hasta los 60 años que sean independientes, que tengan trabajo y patrimonio propio. Las mujeres y los hombres muy jóvenes o mayores de 60 años no pueden votar,

aunque existe cierta ambigüedad en la definición de los votantes²⁰³, la decisión —tradicionalmente— la toman los jóvenes en edad productiva²⁰⁴. De esta manera, la definición de los participantes en la elección de Presidentes de Comunidad se define únicamente por las consideraciones de la comunidad, que pueden cambiar de una elección a otra. Lo anterior da muestra de la flexibilidad y ambigüedad de los procesos que aquí se siguen, además de mostrar criterios que no responderían a la democracia liberal, como el hecho de restringir el voto de las mujeres.

Por otra parte, en el proceso de elección por usos y costumbres que se realiza en Santa Cruz Tlaxcala dentro de la convocatoria se precisa que pueden participar como candidatos todos los hombres y mujeres que tengan como mínimo cinco años radicando en cualquier barrio que forme parte de la comunidad, ser mayor de 18 años, contar con credencial de identificación expedida por el Instituto Nacional Electoral²⁰⁵ además de estar al corriente en el pago de servicios públicos como el agua potable y el impuesto predial. Así, los dos últimos requisitos son determinaciones locales, definidas por la comunidad; mientras que el resto de los requisitos forma parte de las consideraciones democráticas que buscan salvaguardar los derechos político electorales.

Así, las comunidades que eligen por usos y costumbres han desarrollado de manera particular las reglas que definen a los electores y a los candidatos, y bajo esa relativa autonomía, incorporan procesos liberales de acuerdo a sus

²⁰³ Durante la elección no hay quien limite el voto, más bien se trata de una autolimitación por considerar a quiénes les corresponde tomar las decisiones para el beneficio de la comunidad. de ahí que hay mujeres que acuden a la asamblea para votar, lo mismo que adultos de más de 60 años.

²⁰⁴ Entrevistas y trabajo de campo en Santa Apolonia Teacalco.

²⁰⁵ Antes de 2014 se conocía como Instituto Federal Electoral (IFE) pero a partir de la reforma constitucional en materia política electoral, publicada en 10 de febrero de 2014 se conoce como Instituto Nacional Electoral. <http://www.milenio.com/politica/nace-ine-con-la-misma-estructura-del-ife>

propias consideraciones. Por lo cual, la manera en que se vinculan estos procesos cambia de una comunidad a otra y tiene implicaciones diferentes en el ambiente democrático. Por una parte, la población se involucra en los asuntos de su comunidad, pero por otra hay limitaciones sobre quiénes pueden ser partícipes, aunque reúnan los requisitos federales para hacerlo, como en el caso de Santa Apolonia Teacalco.

4.1.3. Proceso de validación y sanción en las prácticas institucionalizadas y de usos y costumbres

Debido a que las leyes e instituciones que se encargan de vigilar el proceso de elección de presidentes de comunidad son las mismas que intervienen en el caso de los comicios para otros puestos de elección pública —como Diputados o Gobernador— la validación y sanción de la elección se lleva a cabo siguiendo los protocolos y jerarquías institucionales: Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, Tribunal Electoral local, Tribunal Electoral Federal.

Así, cuando existe inconformidad por parte de los candidatos hacia los resultados de la elección, dados por el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones se utilizan los medios de impugnación reconocidos por el Tribunal Electoral del estado, estos pueden ser: El Recurso de Revisión; El Juicio Electoral; El Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales de los ciudadanos; y, El Juicio de Conflictos o Diferencias Laborales entre el Tribunal Electoral Local y el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, con sus respectivos servidores públicos.

Lo anterior con apego a la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Tlaxcala²⁰⁶ y la Guía para impugnar²⁰⁷.

Por otra parte, se encuentra la validación del proceso por usos y costumbres que queda a cargo, en primera instancia, de la comunidad y de su representante inmediato: el presidente de comunidad en funciones. Este mismo es el encargado de vigilar y conducir el proceso, ya sea que se trate de una asamblea como en el caso de Santa Apolonia Teacalco, o de una comisión como en el caso de Santa Cruz Tlaxcala.

Ante una inconformidad, esta se resuelve en la misma comunidad empleando algún mecanismo que en el momento de respuesta a las necesidades y sea avalado por los miembros. Sin embargo, en el caso de Santa Cruz Tlaxcala, el candidato que quedó en segundo lugar interpuso un recurso de impugnación ante el tribunal local. De esta manera, aunque se trata de una elección por usos y costumbres, la validación del proceso, así como la sanción, para esta comunidad, se encuentran apegados a la democracia procedimental, sin que ello deponga o merme la autonomía que la comunidad tiene en su organización. Sin embargo, este hecho demuestra que, a pesar de la autonomía en la elección de cargos, se aceptan organismos de instancias superiores que validan el proceso de elección, lo cual demuestra la inserción de los usos y costumbres en el engranaje institucional del estado de Tlaxcala, a diferencia de lo que puede darse en otros estados de la república.

²⁰⁶ Ley de medios de impugnación en material electoral para el estado de Tlaxcala. Disponible en: http://www.tsjtlaxcala.gob.mx/transparencia/Fracciones_a63/I/leyes/LEY%20DE%20MEDIOS%20DE%20IMPUGNACION%20EN%20MATERIA%20ELECTORAL%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20TLAX.pdf

²⁰⁷ Guía para impugnar en material electoral en el estado de Tlaxcala. Disponible en: <https://www.tetlax.org.mx/guia-para-impugnar/>

4.2 La dimensión integrativa y organizativa de la Presidencia de Comunidad en prácticas institucionalizadas

Los procedimientos de elección del representante de la Presidencia de Comunidad están definidos en la Ley Electoral. Sin embargo, es a través de los acuerdos internos de cada comunidad que se define a los otros integrantes de la Presidencia de Comunidad, es decir a su estructura administrativa y operacional, por lo que la composición de cada Presidencia puede ser diferente en cada comunidad. De esta manera, la integración de la estructura interna depende de las características históricas y políticas que se dieron en el municipio al que pertenece, de la relación entre cabecera municipal y comunidades y a los procesos políticos y sociales ocurridos en la comunidad misma.

La posibilidad de modificar el número de sus integrantes o incrementar las funciones de éstos radica en la autonomía que les confiere la Ley Orgánica Municipal a los municipios del estado. Así, en tanto las facultades y la figura misma dependen directamente del Ayuntamiento municipal es este el que ratifica o modifica la estructura interna de la Presidencia de Comunidad de las comunidades ubicadas en su municipio.

4.2.1 La estructura operativa y organizacional

En el cuadro que sigue, se presenta la estructura de las presidencias que eligen siguiendo los procesos institucionales y llama la atención la diferencia en el número de integrantes. Pues, aunque ambas responden en sus procesos a los medios formales e institucionales la diversidad de cargos entre una y otra hace

notar la existencia de acuerdos internos, así como de una relación específica entre los gobiernos municipales y los de comunidad.

Cuadro 4.1 Integrantes de la Presidencia de Comunidad en procesos institucionales

Comunidad	Integrantes	Cargo
San Benito Xaltocan	5	Presidente, secretario, auxiliar administrativo, encargado de agua potable y mantenimiento.
San Marcos Contla	11	Presidente, secretario, tesorero, registro civil, auxiliar de mantenimiento, juez local, bibliotecario, fontanero, intendente, velador, servicios comunitarios.

Fuente: elaboración propia con datos del trabajo de campo.

La organización de la Presidencia de Comunidad de San Marcos Contla, como puede verse, responde a lo que Raúl Olmedo²⁰⁸ describió como “un municipio en pequeño”, aunque no ocurre lo mismo con el resto de las comunidades. En esta, la descentralización de los servicios de tesorería, registro civil, juez local y fontanero hace que sus labores administrativas se incrementen, así como los puestos por destinar. Lo anterior da pie a un proceso de designación específico que responde a los compromisos con los tres grupos que hay dentro del partido político en esa comunidad. Así, lo explica el presidente de comunidad de San Marcos:

Yo fui candidato de unidad de tres grupos entonces ahí lo que se vio es que a cada grupo le tocan ciertos lugares, espacios, a mí también me corresponden dos tres espacios. Por ejemplo, aquí son diez más aparte tenemos seis policías [originarios de la comunidad, pero que sirven a todo el Municipio] [...] ellos están dentro de la nómina de Papalotla, pero nosotros mandamos las propuestas. Entonces, digamos a cada grupo le di de a dos policías y de a dos personas, entonces ellos ya me hacen las propuestas. Un ejemplo, a este grupo

²⁰⁸ Raúl Olmedo, 1999, *op. cit.*

le toca tesorería y intendencia [sic] y sus dos policías y ellos ya me hacen sus propuestas, las valoramos, veo sí estoy de acuerdo o no²⁰⁹.

De esta manera, siguiendo este procedimiento no se considera a miembros de la comunidad que no sean cercanos al partido, que no estén en las listas de preferencias hechas por cada grupo político o a quienes formen parte de otros partidos. Estos hechos ponen en evidencia la importancia de la organización política local, de los acuerdos en el seno de la Presidencia, así como las decisiones de los grupos políticos entre los que se distribuye la administración de la Presidencia.

Así, la definición de los miembros que forman parte de la Presidencia de Comunidad se hace a veces de manera unilateral y circunstancial por parte del presidente, y en otras ocasiones se considera propuestas, aunque es el presidente quien define la ocupación de cada puesto. Este decide, conforme a parámetros particulares, qué personas podrán asistirle por lo que en algunos casos puede considerarse el parentesco, la vecindad o el apoyo durante la campaña. Este último es el caso de San Benito Xaltocan.

Sí, los muchachos ya estaban por ahí [en apoyo a la campaña], me comentaban: “si tú te animas, estamos contigo. Sabemos quién eres, sabemos que vas a hacer un buen trabajo y te vamos a apoyar”. Entonces, cuando ya aceptamos la candidatura pues ya no fue tan difícil, así como buscar un equipo de trabajo porque ya lo veníamos armando desde con tiempo [sic]. Con la invitación que me hacían dije, bueno pues sí voy a entrarle, pero ustedes van a ser parte de este trabajo ¿no?²¹⁰

Además, el presidente de esta comunidad consideró la experiencia profesional de quienes serían parte de su equipo, de ahí que quienes lo

²⁰⁹ Entrevista realizada al presidente de comunidad de San Marcos Contla.

²¹⁰ Entrevista al presidente de comunidad de San Benito Xaltocan.

acompañan tengan estudios de nivel superior en contaduría pública, administración pública e ingeniería civil.

De esta manera, en las comunidades donde las fuerzas políticas están más presentes, los grupos políticos del partido ganador buscan que algunos de sus miembros sean integrados en la estructura como es el caso de San Marcos Contla, mientras que en el caso de San Benito Xaltocan el apoyo en la campaña y el perfil profesional fueron factores que se consideraron. Esta flexibilidad en la regulación de los procedimientos hace que los mecanismos sean discrecionales y por tanto desconocidos para la comunidad porque cada presidente define a su equipo bajo criterios propios. Este hecho, en sí, es un procedimiento habitual, por otro lado, en la elección de los gabinetes y personal de confianza de los cargos que generalmente no se consultan con los electores. En el caso de las comunidades pequeñas, como es el caso de algunas localidades de estudio, se observa algún tipo de negociación, como se ha visto anteriormente, pero siempre dentro de canales que podríamos considerar de cabildeo y dentro de parámetros discrecionales.

4.3 La dimensión integrativa y organizativa de la Presidencia de Comunidad en prácticas de usos y costumbres

En el caso de las Presidencias de Santa Apolonia Teacalco y Santa Cruz Tlaxcala, que eligen por usos y costumbres, la integración de sus estructuras es también variable. Sin embargo, en estos casos, la decisión de quiénes integrarán la estructura queda en completa decisión del presidente y de algunas formas tradicionales como la incorporación de personas de cada barrio, pero no responde a grupos políticos, aunque éstos existan, ni a la devolución de favores.

Así, en Santa Apolonia Teacalco, su Presidencia tiene 19 integrantes, todos ellos originarios de alguno de los tres barrios que conforman la comunidad. Esta distribución obedece al interés de equidad que ha desarrollado la comunidad y que también es una manera de mantener su cohesión; los espacios de poder son compartidos para evitar su concentración y con ello la presencia de un barrio sobre otro. Esta estrategia recuerda la división de poderes en una democracia liberal que tiene como fin último, también, evitar la concentración o monopolio del poder y que este se vuelva despótico.

Sin embargo, esta repartición de cargos no se hace considerando las capacidades, la experiencia o la filiación partidista, sino a partir de los vínculos de amistad, de la afinidad e incluso se elige a algún miembro considerando que el cargo remunerado puede ayudar a mejorar su situación económica por un año (tiempo que dura el mandato en Santa Apolonia). Lo anterior responde a una forma de intercambio, que indica el mantenimiento de los lazos afectivos y de pertenencia.

Para el caso de Santa Cruz Tlaxcala el mecanismo que se siguió fue similar al de San Benito Xaltocan, pues quien apareció como suplente en la boleta es quien realiza las labores administrativas. Así, lo refiere:

[...] se hace el acuerdo con la suplente, por lo menos yo así lo manejé no sé los demás candidatos. Pero yo lo manejé así porque como suplente muchas veces llegas políticamente y dices ¿y yo qué gano no? Bueno pues sabes qué, si ganamos te vas a quedar a trabajar como parte de la presidencia y ahorita que se dio, por ejemplo aquí ella fue mi suplente, trabajamos juntos en campaña y ella cubre el puesto de auxiliar administrativo²¹¹.

No obstante, en esta última comunidad, existen dos cargos más que fueron definidos bajo las consideraciones particulares del presidente. De esta

²¹¹ Entrevista con el Presidente de Comunidad de Santa Cruz Tlaxcala.

manera, aunque en el tipo de elección por usos y costumbres también tiene como característica la flexibilidad para integrar la estructura administrativa de la Presidencia, el presidente es el responsable principal frente al ayuntamiento y quién asume la integración del mismo.

4.3.1 Estructura operativa y organización

Los procedimientos para integrar a la estructura administrativa y operacional de la Presidencia de Comunidad en comunidades de prácticas de usos y costumbres tienen algunas semejanzas con las que se realizan en las Presidencias de prácticas institucionalizadas. Entre ellas se encuentra la variedad en los mecanismos de elección y en el número de integrantes. En el cuadro que sigue se presentan los cargos que contempla cada una.

Cuadro 4.2 Integrantes de la Presidencia de Comunidad en procesos de usos y costumbres

Comunidad	Integrantes	Cargos
Santa Cruz Tlaxcala	3	Presidente, secretario, mantenimiento.
Santa Apolonia Teacalco	19	Presidente, 12 comandantes, bibliotecaria, encargado de limpieza, velador, suplente, obras materiales, secretario.

Fuente: elaboración propia con datos del trabajo de campo.

Además de la diferencia numérica, destaca que mientras que en Santa Cruz Tlaxcala todos los puestos cuentan con una remuneración, en Santa Apolonia Teacalco 16 de los 19 cargos son honoríficos. Es decir, no reciben pago alguno por lo que solo se les convoca en contadas ocasiones. En realidad, se trataría de una estructura más simbólica, que funcional, respondiendo a los

grupos o intereses de la comunidad. Además del presidente, los otros cargos remunerados son el secretario y obras materiales. Los comandantes, cuatro por barrio, son requeridos cuando se hace el cobro de agua y se lleva a cabo el embargo²¹²; el suplente del presidente acude cuando algún documento requiere de ser consultado y firmado; y en menor medida se solicita al encargado de limpieza y de biblioteca.

Cabe destacar que a la estructura de la Presidencia de Santa Apolonia se suman los representantes de cada una de las 22 manzanas que tampoco obtienen ninguna remuneración, pero que son parte de los mecanismos propios a través de los cuales la comunidad se involucra en las necesidades, asuma responsabilidades y a la vez se fortalece un sentido de pertenencia. De esta forma, se crea una estructura administrativa que da cohesión a la comunidad, mediante la implicación efectiva en los asuntos diarios de Santa Apolonia.

En oposición, la presidencia de Santa Cruz Tlaxcala se remite a la estructura que administrativamente se ha definido por parte del municipio para la administración de sus comunidades, conforme a las formas institucionales, sin que sea necesario involucrar a la comunidad o llegar a acuerdos con la presidencia municipal para incorporar a otro miembro. Por eso, cuando el personal no es suficiente para dar respuesta a las necesidades se busca entre la población a alguien que quiera hacer el trabajo.

[...] Ahorita por ejemplo en lo que son festividades contrato a otras tres personas porque nosotros rentamos todo lo que son los puestos ambulantes para la feria ahorita. Entonces, al rentarlos pues al otro día pues como todo dejan basura entonces ahí es donde aumenta por contrato o por días, los contrato a los jóvenes o los señores para que nos ayuden a limpiar y así se va muchas

²¹² Magdalena Sam,y Guillermo Davidson, *El embargo: una forma de cumplir las normas en dos pueblos de Tlaxcala*, Universidad Autónoma de Tlaxcala, México, 2003. Disponible en: http://www.ciisder.mx/images/libros/ciisder_el_embargo.pdf

veces por contrato, o sea por días, por meses, pero estables, estables somos tres. Dependiendo la necesidad que tengamos²¹³.

De esta manera, el número de integrantes de cada presidencia, así como las funciones y responsabilidades que tienen a su cargo dan muestra de la complejidad y flexibilidad de la estructura, así como de las limitaciones y posibilidades que tienen de cumplir con las facultades que institucionalmente le son conferidas a esta figura local. En el siguiente apartado se aborda a detalle las implicaciones de su funcionamiento tanto apegado a las prácticas institucionalizadas como a las que provienen de usos y costumbres.

4.4 El funcionamiento en la Presidencia de Comunidad en prácticas institucionalizadas y de usos y costumbres

Este apartado considera las reglas básicas de funcionamiento de la institución que incluye distinguir aquellos otros medios que están a cargo de la Presidencia de Comunidad y que le permiten a esta ser un medio de participación. Se incluyen las figuras colectivas que cada Presidencia toma en cuenta ya sean institucionalizadas o de usos y costumbres, así como el tipo de incidencia que estas pueden tener en las decisiones públicas a partir del su funcionamiento.

De manera general, conforme a la estructura y las determinaciones institucionales plasmadas en las leyes locales, en el siguiente cuadro se exponen los mecanismos de participación ciudadana que forman parte de la estructura de la Presidencia de Comunidad.

²¹³ Entrevista al presidente de comunidad de Santa Cruz Tlaxcala.

Cuadro 4.3 Mecanismos de participación dependientes de la Presidencia de Comunidad

Mecanismo Carácter de la intervención	Facultades del presidente	Comité Comunitario	Comité de Agua potable	Comisiones	Asambleas
Consulta	Tiene presencia en las sesiones de cabildo	Evalúa y jerarquiza necesidades de la comunidad y las presenta al Ayuntamiento.	—	—	—
Resolutiva/Toma de decisiones	Es autoridad política y administrativa en su comunidad	—	—	Toma decisiones con respecto al propósito que se le encomienda.	Toman acuerdos para la solución de problemas.
Fiscalización o control	Da seguimiento a las acciones municipales	Da seguimiento a las obras que se realizan.	—	Dan seguimiento a sus propios mecanismos como a la comisión de agua.	—
Ejecución o delegación	Auxiliar en las funciones de las autoridades federales, estatales y municipales.	—	Descentralización de servicio público a cargo de los ciudadanos.	—	—

Fuente: elaboración propia con base en el trabajo de campo.

La figura de la Presidencia de Comunidad se considera un mecanismo de participación en la medida en que el presidente de comunidad tiene entre sus facultades legales ser parte del Cabildo y actuar en tanto munícipe con lo cual tiene la posibilidad expresa de conocer los asuntos públicos e intervenir en las decisiones sobre estos.

Por otra parte, la integración y vigilancia de los otros cuatro medios considerados queda a cargo del presidente de comunidad independientemente del origen de la legitimidad de cada uno. Además, el Comité Comunitario y de

Agua Potable son reconocidos por la Ley Orgánica Municipal, mientras los otros —las comisiones, faenas y asambleas— tienen como legitimidad el reconocimiento de la comunidad porque son parte de las estrategias propias que se emplean tradicionalmente para dar respuesta a los problemas inmediatos.

Además de su origen, el funcionamiento de cada una lleva a considerar implicaciones distintas en cuanto a la influencia que ejerce sobre las decisiones públicas, lo que aquí se ha definido como participación ciudadana. De esta manera, el análisis de la relación entre los mecanismos de intervención y sus alcances se realiza en los siguientes apartados. Se inicia por revisar el marco jurídico que contempla a los mecanismos institucionalizados de esta figura y su funcionamiento para posteriormente abordar los medios que tienen un reconocimiento tradicional comunitario.

4.4.1. Marco jurídico

Las actividades formales que desempeñan las Presidencias de Comunidad se precisan en la Ley Orgánica Municipal en el artículo 120²¹⁴. Estas se pueden agrupar en tres rubros: las de carácter estrictamente administrativo, aquellas que le hacen responsable de vigilar el cumplimiento de las leyes en su territorio y aquellas centradas en la participación. En el cuadro que sigue se muestra esta distinción.

Cuadro 4.4 Facultades de la Presidencia de Comunidad con base en la Ley Orgánica Municipal agrupadas en tres rubros

Administrativas	Judicial-territorial	Participación
------------------------	-----------------------------	----------------------

²¹⁴ Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala. Disponible en: <http://www.congresotlaxcala.gob.mx/archivo/leyes/L076.pdf>

VI. Informar anualmente de su gestión	II. Cumplir y hacer cumplir las normas federales, estatales y municipales	I. Acudir a sesiones de cabildo con voz
VII. Remitir cuenta pública	III. Cuidar el orden y seguridad de las personas y propiedades	IV. Elaborar, con el comité comunitario, el programa de obras a realizar
IX. Elaborar padrón de contribuyentes	VIII. Imponer sanciones de acuerdo a bandos y reglamentos	XVIII. Promover la participación y cooperación de los vecinos, la de grupos indígenas y marginados en programas de beneficio comunitario
X. Cobro de impuesto predial *	XII. Representar al Ayuntamiento y al presidente municipal en su territorio	XIX. Responsable de solicitar al Ayuntamiento la creación de la comisión de agua potable
XIII. Informar sucesos relevantes ocurridos en su territorio	XVI. Auxiliar a las autoridades federales, estatales y municipales	V. Promover la aprobación del plan de trabajo del Ayuntamiento en obras
XIV. Orientar a la población sobre las vías legales para resolver sus problemas	XVII. Impedir venta de bebidas alcohólicas en contravención de las leyes y reglamentos	
XX. Proporcionar servicios públicos a su comunidad	XXII. Responsable de solicitar al Ayuntamiento que expida las bases para regular la instalación y funcionamiento de comercios	
XXI. Administrar el panteón de la comunidad		
XXIII. Expedir constancias de radicación		
XV. Realizar todas las actividades que tengan como fin el bien de la comunidad		
XXIV. Las demás que le encomiende su Ayuntamiento		

Fuente: elaboración propia con base en la Ley Orgánica Municipal del estado. La facultad número XI fue derogada.

* No en todas las Presidencias de Comunidad está delegada esta función.

Como se puede ver, solo cuatro de las 24 facultades están relacionadas con alguna forma de participación. Las primeras —facultades I y IV— pueden

ubicarse en el tipo de participación ciudadana porque vincula a los individuos con las decisiones de gobierno, mientras que las otras dos —facultades XVIII y XIX—, podrían remitirse a la forma comunitaria de participación.

De esta manera, la presencia en las sesiones de cabildo lleva a que esta figura se inserte en el espacio de deliberación de los problemas locales en donde se plantean los intereses de la comunidad, se exponen sus necesidades y se gestionan obras y beneficios²¹⁵.

Su presencia en las sesiones de Cabildo coloca a esta figura cerca de la toma de decisiones y siempre en relación con la autoridad municipal por lo que se trata de una forma de participación permanente y no eventual o esporádica como ocurre con los mecanismos de participación de la democracia directa. La asistencia a esas sesiones garantiza que estará informado de las decisiones que se tomen, de los proyectos a desarrollar, de la situación de las otras comunidades, lo que significa tener un panorama amplio de lo que ocurre en el municipio y en su propia comunidad. Lo cual responde al elemento fundamental y requisito previo a la participación que han destacado Cunill²¹⁶ y Ziccardi²¹⁷.

Por otra parte, la facultad que tiene la presidencia de promover la aprobación del plan de trabajo del Ayuntamiento puede hacer referencia al tipo de participación con carácter de control ciudadano (que anteriormente también se encontraba en el voto en las sesiones de Cabildo). No obstante, se puede objetar que se trata de un servidor público por lo que no se cumpliría lo acepción

²¹⁵ Antes del 7 de octubre de 2015 los presidentes de comunidad acudían a las sesiones de Cabildo con voz y voto sin embargo, en esa fecha entro entraron en vigor una serie de reformas a la Ley Orgánica Municipal que incluía limitar su asistencia sólo a la voz. Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala con fecha 2015/10/12 en la página que sigue:
http://periodico.tlaxcala.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=4&Itemid=14

²¹⁶ Nuria Cunill, *op. cit.*

²¹⁷ Alicia Ziccardi, *op. cit.*

que hace Cunill²¹⁸ cuando considera que la participación ciudadana expresa “interés social” y por tanto no puede venir de quienes tiene por actividad el servicio público.

No obstante, se podría apelar el hecho de que los presidentes de comunidad, generalmente, no tienen una carrera ni militancia política y no son profesionales de la administración pública. Se trata de ciudadanos que han demostrado, por diferentes vías, el compromiso con los asuntos de su comunidad lo cual les ha llevado a obtener reconocimiento social y el mayor cargo cívico. A lo anterior se suman las características sociales y culturales que intervienen en la designación de esta figura en donde intervienen no solo los procesos institucionales sino también los tradicionales comunitarios. En este sentido, se puede considerar un ciudadano con “interés social” que ocupa un espacio de control o vigilante de las acciones y decisiones del Ayuntamiento.

Respecto al plan de trabajo, aunque el Ayuntamiento lo solicita aunado a la información anual de sus actividades, esto no siempre ocurre. De esta forma, su actuación se va adecuando a las necesidades inmediatas de la comunidad o a los proyectos que el Ayuntamiento ya contempla para las comunidades. Solo en el caso de San Benito Xaltocan se presentó el Plan de Trabajo que incluía el presupuesto y la temporalidad. No obstante, el Ayuntamiento puede o no atenderlo ya que se trata de una intervención de tipo consultiva.

Lo anterior porque se proporciona información que puede orientar la decisión final y de acuerdo al resultado podría incidir, en mayor o menos medida, en la decisión final. De igual forma ocurre con el informe de

²¹⁸ *Ibíd.*

actividades, puesto que, aunque debe presentarse tanto en la comunidad como en el cabildo, no hay exigencia de ninguna de las partes.

De esta manera, las facultades institucionalizadas de los presidentes de Comunidad contemplan la incidencia en los asuntos públicos. Sin embargo, dada su dependencia al Ayuntamiento es este el que define el tipo de incidencia que puede tener. En breve, existe una imbricación institucional presidencia-cabildo que está regulada, pero que, a efectos prácticos, es poco eficiente, dado que los mecanismos de articulación son de carácter voluntarista y coyuntural. Además, la dependencia institucional de la Presidencia con respecto al Cabildo limita la acción política de la primera figura. En realidad, ambas instituciones se limitan a sus respectivos ámbitos de actuación, sin buscar, en general, elementos comunes que podrían redundar en beneficios hacia la comunidad.

4.4.2 Figuras colectivas de funcionamiento institucionalizadas

Al interior de la Presidencia de Comunidad confluyen algunas figuras que tradicionalmente han formado parte de la organización de la comunidad y que se han incorporado como parte de su estructura institucional, es decir, se encuentran contempladas en la Ley Orgánica Municipal. No obstante, su estructura, atribuciones y funcionamiento no están definidos por las leyes municipales por lo que quedan a cargo de la comunidad. Y es precisamente en esa indeterminación de su funcionamiento donde se pueden encontrar importantes episodios de participación.

Tanto el Comité Comunitario como el Comité de Agua Potable son dos figuras que nacen de la organización cotidiana de las comunidades sin que

interfiera en su origen el gobierno municipal. En ambos casos son los ciudadanos, sin filiación política o cargo público, quienes integran estos comités, quienes los validan y los hacen funcionar sin que perciban alguna remuneración formal por hacerlo.

Por otra parte, en cada uno se puede distinguir un carácter diferente de intervención en los asuntos públicos. En el caso del Comité Comunitario este lleva en sus procedimientos las formas consultiva y resolutive de la participación lo cual está en función del vínculo que se mantenga entre los niveles de gobierno, el comunitario y el municipal. Mientras que el Comité de Agua Potable asume la responsabilidad de administrar un bien público que le es delegado a través de las facultades de la Presidencia de Comunidad. En los apartados que siguen se analiza cada uno por separado haciendo énfasis en la manera en que se estructuran estos medios institucionalizados, en tanto su reconocimiento legal, a partir de los procedimientos tradicionales comunitarios.

4.4.2.1 La intervención consultiva y resolutive desde el Comité Comunitario

En el caso del Comité Comunitario se conforma de un grupo de ciudadanos que tiene a su cargo la jerarquización de las necesidades de la comunidad, así como la elaboración de un diagnóstico que sirva para la planeación y programación de las obras, teniendo en cuenta el presupuesto asignado a la comunidad. Su integración se hace a través de una asamblea en la que también están presentes el responsable de Obras Públicas y la Secretaría del Ayuntamiento. Este comité también estará encargado de dar seguimiento a las obras que se realizarán conforme a las necesidades que identificaron. Su constitución se fundamenta

tanto en la Ley Orgánica como en las tradiciones de participar de forma colectiva y gratuita para beneficio de la comunidad.

La estructura actual del comité, si bien no está institucionalizada, tiene una larga data en la experiencia de las comunidades como respuesta ante la centralización de los recursos en las cabeceras municipales y por algunos grupos de familias. Ante dicha situación las comunidades distantes a la cabecera buscaron resolver sus necesidades a partir de su propia organización ya fuera como comités o comisiones encargados de gestionar y buscar la solución a las demandas de la comunidad.

Así, se coincide con Ziccardi cuando menciona que “más allá del valor social que pueda darse al trabajo comunitario, este es uno de los procesos en los que se advierte más claramente la inequitativa distribución de bienes y servicios”²¹⁹. Con todo, esta estructura fue retomada y utilizada por la administración municipal y, aunque no está institucionalizada en las leyes del estado, es un mecanismo vigente en las comunidades tlaxcaltecas.

Así, formalmente este Comité es encabezado por el presidente de comunidad seguido de representantes de los barrios. No hay un número específico de integrantes puede considerarse un representante de cada barrio, unidad habitacional o colonia. Aunque, puede seguirse otro criterio de elección como el conocer toda la comunidad o el tener algún tipo de experiencia en la gestión de recursos.

La designación de los miembros se realiza mediante una asamblea general a la que se convoca a toda la comunidad y es ella misma la que decide. El periodo en el que desempeñarán su labor también es variable, puede ser de

²¹⁹ Alicia Ziccardi, *Ibid.*, p. 258.

un año como se decidió en el caso de San Benito Xaltocan o puede durar toda la gestión.

De esta manera, la participación a través de los comités puede ubicarse como comunitaria porque se aboca a las necesidades de una comunidad y porque es esta misma la que se encarga de definir a sus integrantes bajo sus propios mecanismos. Pero su carácter de intervención puede ser considerado como ciudadano porque son los encargados de diagnosticar las necesidades de la comunidad, de priorizarlas y dialogarlas con el gobierno municipal con el que tomarán las decisiones finales. La respuesta del Ayuntamiento, por su parte, sobre el diagnóstico y la jerarquización puede ser de carácter consultivo o resolutorio, pero no vinculante.

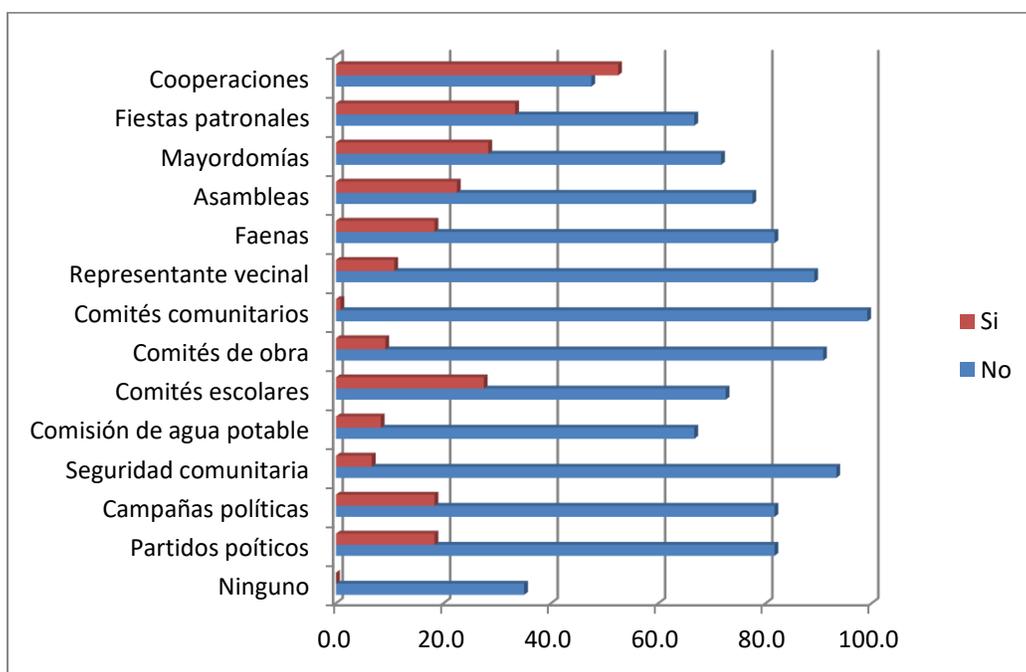
La estructura de los comités, su forma de elección y su composición por ciudadanos particulares se acerca a ser un espacio privilegiado en la toma de decisiones para la solución de problemas. Además, es necesario considerar la cercanía que a partir de ellos se genera entre las autoridades y los ciudadanos para definir y concretar las obras a realizar. A pesar de estas posibilidades, no en todas las Presidencias de Comunidad se ha llegado a conformar dicho comité. En las comunidades de estudio solo en el caso de San Benito Xaltocan se integró una instancia cercana: comité vecinal²²⁰. Se formó por siete ciudadanos con quienes se trabajaría a lo largo de un año, aunque solo dos de ellos concluyeron el periodo.

En los casos de Santa Cruz Tlaxcala, San Marcos Contla y Santa Apolonia Teacalco se conocen las actividades que desempeña, la manera en que

²²⁰ No se le pudo llamar Comité Comunitario entre otras razones porque no fue nombrado en asamblea por toda la comunidad. Se integró con los ciudadanos que acudieron a la reunión que se preparó para tal fin pero la asistencia fue reducida. No existió la ratificación del Ayuntamiento sin embargo se generó una estrategia de acercamiento con la comunidad que funcionó para determinar y concluir dos obras en la comunidad.

se integra y la importancia que este Comité tiene en la resolución de problemas de la comunidad, no obstante, se ha postergado su conformación. La encuesta se ubica en esa misma línea, dado que la población de las comunidades de estudio afirmó de forma abrumadora que no estar interesada en formar parte de dichos comités (GRÁFICA 1).

Gráfica 4.1 Formas de participación no electoral



Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo en las comunidades de estudio.

Como se puede ver en la gráfica, el interés por el Comité Comunitario es menor a cualquier otro mecanismo, lo que contrasta con el potencial de su influencia en las decisiones públicas. Además, este Comité ha dejado de ser motivado y utilizado por el Ayuntamiento o por la Presidencia de Comunidad pese a estar integrado en las acciones de esta en la Ley Orgánica Municipal.

En años atrás a mí me tocó, por ahí en una ocasión, ser parte del Comité Comunitario o de Obra y venía obras públicas, se llamaba a junta y de ahí se

elegía al Comité Comunitario o de Obra. Ahora, no se hizo así o ya no se está haciendo así. Únicamente vienen, nos dicen del recurso, lo que podemos hacer, nosotros proponemos dónde lo van a aplicar y únicamente hasta ahí queda. Ya nos dicen, ya se terminó tu obra, ahora ten, lléname estos documentos donde viene el comité comunitario, donde hiciste tu asamblea, pero ya todo se hace después. No sé si esté bien o esté mal. Se hace la obra y después de que ya está la obra ya nos dan la documentación para que se lleve a cabo ese proceso del Comité Comunitario o Comité de Obra de ese lugar [...] Me comentan que anteriormente con los Comités tenían muchos problemas de que se formaba el Comité con el presidente, secretario, tesorero. Y había muchos problemas porque se entregaba a obra y ya no te querían firmar, sabes qué ya está la obra pues por cualquier detallito ya no te firmaban.²²¹ Entonces, los ingenieros tenían muchos problemas a la hora de pagar o de hacer la comprobación de dicha obra entonces dijeron sabes que no, vamos a hacerla, si hay Comité Comunitario o no tú hazla, que se aplique el recurso. Ahora, como ya está aplicado y ya vieron los vecinos que ya está la obra y todo, ahora llévalas la documentación para que te la firmen [...] y pues no se hace un Comité Comunitario únicamente es un Comité de Obra con los beneficiarios o Comité de los Beneficiarios. Y ahí ponemos el presidente, el secretario, el tesorero, los dos vocales y ya les decimos ya tienen una obra de 180 metros de drenaje que les va a beneficiar a usted Juanito, a usted Pedrito y nada más lo que les pido de favor es que, ya vieron que está la obra, ahora firmenme mis documentos para que ello [la constructora] pueda seguir con su trámite [el cobro de la obra]. Y hasta ahorita no ha habido ningún problema nos han firmado. Se han hecho dos obras en 2017 se hicieron así, pero comité comunitario como anteriormente se hacía nombrado a través de Obras Públicas de Yauhquemehcan y el Secretario del Ayuntamiento ya no se hace²²².

Así, si bien se toma en cuenta la consideración del presidente, y en algunos casos de los ciudadanos, para definir el tipo de obra y el lugar en el que interesa que se aplique (la calle o barrio en específico) la figura del Comité Comunitario se ha visto disminuida en su funcionamiento como medio de

²²¹ Al formar el Comité Comunitario antes de la definición y realización de las obras los integrantes se involucraban en todo el proceso por lo que estaban atentos del tipo de material y los detalles de la obra de manera que podían advertir cualquier, lo que ellos identificaban como errores en el proceso tales como mala calidad en los materiales utilizados por la constructora, trazo erróneo de la obra e incluso buscaban intervenir en la construcción. Este tipo de observaciones y reclamos hacían que las obras se retrasaran y generaban desconfianza. Así, al prescindir del Comité Comunitario no hay observadores, no hay quien reclame o vigile la obra, únicamente los vecinos beneficiarios a quienes sólo se busca al concluir el trámite administrativo.

²²² Entrevista con el presidente de Comunidad de San Benito Xaltocan.

participación. Esto porque la toma de decisiones entre ciudadanos y Ayuntamiento resulta más compleja y tardada lo que implica un proceso más largo de toma de acuerdos y retraso en los tiempos de la Administración Municipal. No obstante, como la figura sigue vigente y se necesita de ella para el ejercicio de los recursos estatales o federales, esta se improvisa y se utiliza para certificar las obras realizadas y cumplir con la documentación requerida por el Ayuntamiento.

De esta manera, el responsable de la Presidencia de Comunidad toma las decisiones y dialoga directamente con el Ayuntamiento sin que involucre a otros ciudadanos. Por una parte, esto resta complejidad a la toma de decisiones porque el presidente de comunidad será quien considere las necesidades frente al Ayuntamiento sin que exista un diálogo previo con la comunidad, y a su vez lleva a que el mecanismo se deteriore y pierda legitimidad entre la población.

Así, lo que puede representar un espacio propicio para la intervención en los asuntos públicos que vincula además la participación ciudadana y la comunitaria, termina por volverse no operable tanto por la omisión de las autoridades comunitarias y locales como por el desinterés de los ciudadanos por utilizarlo.

4.4.2.2 La participación como gestión a través del Comité de Agua Potable

En municipios como Apizaco, Santa Ana Chiautempan, Huamantla, Tlaxcala, capital del estado, y Zacatelco, el servicio de agua potable es administrado directamente por el Ayuntamiento. En estos casos se trata de municipios que destacan por su actividad económica o por su alta población. Por el contrario,

en la mayoría de los municipios la administración del agua potable no está centralizada y se organiza a partir de una comisión o comisiones locales.

Así, la administración del agua potable de los 56 municipios del estado está a cargo de comisiones comunitarias. Todas las responsabilidades de la administración de este servicio, tales como el pago de la energía eléctrica, el mantenimiento de los pozos, la atención a fugas y la renovación de instalaciones, así como la gestión necesaria para su buen funcionamiento están a cargo de estas comisiones.

Además, la existencia de estas se encuentra también legitimada por la tradición comunitaria que ha mantenido la administración del recurso. Por otro lado, aunque se menciona en la Ley de Aguas para el estado de Tlaxcala²²³, no hay un reglamento que defina su estructura y cuáles son sus facultades específicas, esto queda a cargo de cada Ayuntamiento del que la comisión depende. Su integración se decide en una asamblea general, en la que se elige a un presidente, un secretario y un tesorero, aunque, como ocurre en las otras comisiones y comités, el presidente de comunidad será responsable de la comisión frente al Ayuntamiento.

La elección se realiza en los meses posteriores a que el presidente de comunidad ha tomado el cargo y durará toda su administración. Cabe señalar que este cargo es honorífico por lo que sus integrantes no reciben pago alguno por su labor. Aunque, si se tiene algún acuerdo con el presidente de comunidad, se puede obtener un apoyo mensual, derivado de las cuotas o del gasto corriente.

²²³ Ley de Aguas para el Estado de Tlaxcala. Disponible en: http://www.agua.unam.mx/padhpot/assets/cdh/tlaxcala/LeydeAguas_Tlaxcala.pdf

En la comunidad de San Benito Xaltocan el acuerdo fue que recibiera mil pesos mensuales.

En San Marcos Contla, la administración de este servicio está contemplada dentro del personal que labora en la presidencia, por lo que no hay comisión, aunque la responsabilidad sigue a cargo de la Presidencia de Comunidad. En Santa Cruz Tlaxcala existen cuatro comisiones de agua, porque cada barrio tiene un pozo y se encarga de administrarlo, además se renuevan en diferentes periodos.

Sí, ahorita ya se cambiaron a nuevos comités. Por ejemplo, el de la cabecera el señor ya lleva más de veinte años en la comisión de agua por qué, porque la gente lo quiere así. En Santa Cruz, por ejemplo, don Javier lleva veinte años, pero porque nunca ha fallado, por ejemplo la de Santa Cruz es de las comunidades en todo el municipio que nunca le falta agua, hasta en domingos hay agua y la gente sí paga puntual. Ahorita ya tuvimos algunas asambleas, por ejemplo, la de Tepetlazingo cambiamos a la comisión, ya tenía siete años la comisión ya cambió [...] Cada Barrio tiene su comisión y cada barrio tiene su pozo, son cuatro comisiones [una por barrio Tepetlazingo, Tezotzocola, El Alto, Centro]. Como cada barrio tiene su comisión se encargan cada una de su barrio. La comisión es honorífica, claro que ellos al manipular o cómo le podríamos llamar, al manejar el dinero [por el pago del servicio] tiene cierta ventaja porque ahora tengo quince mil y me los gasto en esto y me alcanza, pero sí, es honorífico. Solamente la de Tezotzocola le subieron cinco pesos y eso lo están ocupando para gasolina que van por el cloro a San Pablo [Apetatitlán] y regresan porque ellos dicen, aunque tenga para gasolina pues son doscientos pesos para gasolina.²²⁴

Lo anterior da muestra de la autonomía y responsabilidad que tienen estas comisiones, así como la diversidad y ambigüedad con la que pueden conducirse, lo cual apunta además al hecho que los ayuntamientos han delegado en las comunidades facultadas para administrar sus propios recursos. Una de las implicaciones en que ello puede derivar es el control discrecional del recurso

²²⁴ Entrevista al presidente de comunidad de Santa Cruz Tlaxcala.

en beneficio de unos pocos. Incluso, como ocurrió en San Benito Xaltocan, puede dar lugar al control del recurso por algún grupo o familia.

aquí los caciques quieren siempre tener el control y el poder sobre el agua potable ya que bueno cuando llegan a hacer algún fraccionamiento o alguna otra situación aquí en la comunidad pues se obtiene equis recurso para beneficio del funcionamiento de la red de agua potable o bien pues para otro tema no? Entonces, estas personas en lugar de aplicar este recurso pues para lo que es, lo han aplicado para beneficio personal o para satisfacer compromisos políticos y eso es lo que ha hecho que este pueblo se parta en pedazos [...] ²²⁵.

Así, la ambigüedad puede dar lugar a relaciones que contravienen a los derechos individuales que define la democracia liberal. Sin embargo, son las mismas leyes locales las que pueden ayudar a solventar las presiones o manipulación como lo narra el presidente de la misma comunidad en el siguiente fragmento.

Independientemente de eso la ley nos dice que el que tiene el derecho y la obligación de formar el comité del agua potable pues es el presidente de comunidad, así lo dice la ley municipal. Pero bueno, estas personas no se quedan conformes. Últimamente por ahí hay rumores de que va a volver a cerrar la presidencia porque ellos quieren tener el control sobre el agua potable, el cual aquí se les está dando [sic] totalmente transparencia y rendición de cuentas y tenemos al frente a una persona con mucho conocimiento ²²⁶.

Con las referencias anteriores, se pueden considerar los límites y posibilidades de la relación entre los procedimientos liberales y los comunitarios a partir del análisis de la gestión de un bien preciado como es el agua. Así, si bien las prácticas tradicionales pueden favorecer cierta autonomía de la comunidad, los medios liberales permiten controlar también el poder comunitario que intente desconocer o afectar los derechos individuales. En todo

²²⁵ Entrevista al presidente de comunidad de San Benito Xaltocan.

²²⁶ Entrevista al presidente de comunidad de San Benito Xaltocan.

caso, se apunta que las prácticas en el manejo de recursos pueden estar imbuidas de redes clientelares y de poder local.

En el caso de santa Apolonia Teacalco el comité de agua potable administra el recurso considerando un mecanismo particular que ha sido legitimado por la comunidad a través del tiempo, se trata del embargo²²⁷. El pago del servicio se hace en una única exhibición a inicio de la gestión y en una fecha definida por la comunidad. Quienes no cumplan con ese pago serán embargados conforme al monto de la deuda. El reconocimiento que este mecanismo tiene en la población hace que se lleve a cabo sin contrapeso, aunque vulnere los derechos individuales.

En cualquier caso, el carácter de la intervención a partir de esta comisión puede ubicarse como ciudadana porque se trata de un poder delegado o control ciudadano²²⁸ debido a que el gobierno municipal ha encargado una de sus facultades —como administrador de los recursos de su territorio— a las comunidades que lo conforman. De esta manera, los ciudadanos, de manera particular, se hacen cargo de un bien público administrándolo y respondiendo por él frente a la comunidad y frente al Ayuntamiento. Con todo, la comisión de agua potable también es una forma de participación comunitaria autónoma y honorífica, aunque es proclive a ser observada y limitada por los medios liberales a través de las facultades de la Presidencia de Comunidad.

4.3 Figuras colectivas de funcionamiento comunitario

²²⁷ Magdalena Sam,y Guillermo Davidson, *op. cit.*

²²⁸ Manuel Canto, *op. cit.* y Nuria Cunill, *op. cit.*

En este apartado se analizan aquellas figuras que a pesar de no estar contempladas en las leyes formales son parte de los mecanismos de participación que se desprenden de la Presidencia de Comunidad. Su origen y funcionamiento corresponde a la estructura comunitaria arraigada desde donde se incorporan a los medios de participación institucionalizados como una manera de hacerlos propios. Así, las asambleas y de forma esporádica las comisiones aparecen frecuentemente junto a la integración del Comité Comunitario y el Comité de Agua Potable.

Las asambleas se pueden considerar como el mecanismo que tradicionalmente emplea una comunidad para identificar y resolver los problemas y necesidades en común. Es un espacio de encuentro que hace coincidir a los barrios y sirve tanto como medio informativo como mecanismo resolutivo e incluso de legitimidad. De ahí la importancia y validez de los acuerdos que resultan de ella que puede ser la definición de cargos, el incremento de cuotas, la definición de procedimientos como el embargo en Santa Apolonia Teacalco, entre otros.

El mecanismo habitual que se sigue en una asamblea es el que sigue. Se inicia con la conformación de una *mesa de debates* que se integrará por un presidente, secretario, vocales y tesorero, este último de ser necesario. El primero moderará la sesión y el resto llevarán el registro de los comentarios y acuerdos que se tomen. Después, se integra el orden del día a partir del cual se desarrollará la sesión. La duración de las asambleas depende de los puntos a tratar y de la capacidad que tengan en la toma de acuerdos. El presidente de comunidad no se incluye, pero puede intervenir en cualquier momento, en tanto figura de autoridad. Finalmente, se redacta un escrito en el que se plasmen las

decisiones tomadas. Este escrito es firmado por los miembros de la mesa con lo cual se da constancia de la sesión y legitimidad de los acuerdos.

Partiendo de esta descripción general a continuación se analiza las implicaciones que las asambleas tiene en la participación ciudadana y comunitaria en las comunidades de estudio.

4.3.1 Consulta o resolución: la intervención desde las asambleas

Es tradición de las comunidades realizar asambleas generales y ordinarias para solucionar sus problemas y necesidades. La importancia que se le da a ella cambia de una comunidad a otra, en Santa Apolonia Teacalco tiene un rango decisorio y cualquier miembro puede exponer en ella sus demandas, opinar y votar para que se respeten los acuerdos ahí tomados. Sin embargo, en el resto de las comunidades es cada vez menor la asistencia a estas y por lo cual los presidentes evitan las convocatorias y son ellos quienes toman las decisiones.

Los tres presidentes entrevistados coincidieron en referir que solo cuando hay desabasto de agua potable o algún tema relacionado a este es cuando la población acude con la intención de escuchar y exigir soluciones y en menos medida para hacer propuestas de mejora.

Es la única asamblea que se va a hacer. La del agua potable de Tepetlazingo fue la junta que hicimos, no fue muy concurrida, como unas cien o doscientas personas fueron de los cuatrocientos usuarios, la mitad. Fue el presidente municipal, conformamos el comité: el presidente, el secretario, el tesorero y dos vocales. Dimos fe, hicimos un acta, de hecho, el presidente de todas las comisiones el presidente municipal, por consiguiente, soy yo, y después ya sigue el secretario, el tesorero y los vocales²²⁹,

²²⁹ Entrevista al presidente de Comunidad de Santa Cruz Tlaxcala.

Otros motivos de asamblea son la rendición de cuentas de la Comisión de Agua Potable, se puede plantear la necesidad de cooperaciones para mantenimiento o informar sobre alguna estrategia para el pago de cuotas, etc. La realización de alguna obra de infraestructura mayor también es razón para convocarla, porque se requiere generar comisiones de obra que den seguimiento.

Los presidentes de tres comunidades de estudio –San Benito Xaltocan, San Marcos Contla y Santa Cruz Tlaxcala– consideraron que la asamblea es un medio importante de información, de comunicación y de toma de decisiones en la comunidad. Sin embargo, desde sus experiencias, también coinciden en que ha perdido importancia para los ciudadanos que lo ven como una pérdida de tiempo y que son ellos, los representantes, quienes deben tomar las decisiones. A partir de los datos obtenidos en la encuesta, los ciudadanos que dijeron no participar en las asambleas cuando estas se convocaban sumaron un porcentaje del 95%, con lo cual se ratifica el desinterés del que los presidentes ya hablaban.

La comunidad de Santa Apolonia Teacalco es la única que de manera recurrente realiza asambleas. Primero para la elección de su presidente de comunidad, después para definir las cuotas del consumo de agua potable, pero no es extraño que se llame a asamblea para resolver otro asunto que incida en su vida diaria. Pero, paulatinamente también ha decaído, aunque no desaparecido, el interés por estar al tanto y resolver ellos mismos los problemas de su comunidad. Cabe recordar que esta comunidad tiene una tradición organizativa de larga data que los llevo a obtener tierras agrícolas, infraestructura educativa y en 1995 el reconocimiento como municipio, pese a lo limitado de su territorio y población, después de su separación de Nativitas.

Así, el carácter deliberativo contenido en las asambleas está presente en la memoria de las comunidades, sigue siendo referente de formas tradicionales de organización. Por lo que la continuidad de estos mecanismos es una forma de definir su autonomía, de controlar sus asuntos públicos y de demarcar un territorio propio. Estas características llevadas al plano democrático implican la inclusión y deliberación en la toma de decisiones lo cual, tiene importantes contribuciones en la ampliación de los espacios de participación e intervención directa en los asuntos públicos.

No obstante, como se ha visto, la asamblea en algunas comunidades tiene el carácter de consulta y de intervención, pero paulatinamente se pierde por la poca asistencia, la falta de interés y la desconfianza como es el caso de Santa Apolonia Teacalco. Se estaría ante un caso similar al de los comités comunitarios, cuya importancia no es observada por los miembros de las localidades de estudio, en parte también por no existir elementos de confianza entre los miembros de la comunidad.

4.4. Contraloría y rendición de cuentas en la Presidencia de Comunidad

La democracia liberal considera como uno de sus pilares de referencia el control sobre el ejercicio de gobierno, es decir sobre el poder político. Los mecanismos institucionalizados para tal fin, en el nivel local, son la tesorería municipal y en seguida el órgano de fiscalización, quienes hacen un trabajo técnico de revisión y auditoría. De esta manera, el uso de los fondos públicos atraviesa por una serie de procesos, que incluyen la comprobación pormenorizada de los egresos, para garantizar su correcto uso.

En estos términos, la contraloría social y la rendición de cuentas en el plano local tienen como fin vigilar el uso honesto y eficiente de los recursos públicos y de esta manera ser un punto de control sobre el gobierno²³⁰. A partir de los medios institucionalizados o comunitarios se busca que los gobernantes se hagan responsables de sus actos públicos y así evitar el abuso del poder político. De esta manera, en términos de participación ciudadana, queda establecido un canal de comunicación y observación que va de los ciudadanos hacia su gobierno.

Así, la vigilancia de los ciudadanos esta tendiente a influir sobre las decisiones públicas en la medida en que sus representantes al saberse observados podrían conducirse con mayor legalidad. No obstante, lo anterior depende del uso que los ciudadanos hagan de los medios de control ya sea institucionalizados o no.

4.4.1 Contraloría social y rendición de cuentas en prácticas institucionalizadas y de usos y costumbres

En el caso de las prácticas institucionalizadas se trata de los medios provistos por las leyes locales para observar el uso de los recursos públicos. De esta manera, dada la dependencia que tiene la Presidencia de Comunidad respecto al Ayuntamiento es este el que vigila el desempeño del gobierno y la administración comunitaria. Conforme a la administración pública, el gobierno municipal observa el uso de los recursos públicos de la misma manera que

²³⁰ Mauricio Merino, *La estructura de la rendición de cuentas en México: Informe sobre la calidad de la información en las cuentas públicas en México*. Documentos de Trabajo número 228. CIIDE, México, 2009.

ocurre entre los Ayuntamientos y el Congreso del Estado. Esto es así porque dicho recurso está sujeto a inspección fiscal municipal mensual a cargo de la tesorería municipal quien tiene la facultad de verificar y, en su caso, rechazar los gastos no aprobados.²³¹

En cuanto a la difusión de la información fiscal municipal, de acuerdo con la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado²³², las páginas electrónicas de los Ayuntamientos deberán mantenerse actualizadas, esto incluye la información sobre el uso del presupuesto de la Presidencia de Comunidad. No obstante, los portales de los cuatro municipios de estudio no consideran aspectos de usos de recursos de sus presidencias de comunidad.

Por otra parte, además de este informe mensual, el artículo 39 de la Ley Orgánica Municipal²³³ indica que todos los integrantes del Ayuntamiento – como la figura en comento– deben presentar anualmente un informe de sus actividades frente al cabildo. Esta rendición de cuentas se realiza en sesiones dispuestas para ello, sin que esto implique alguna obligación legal para presentarlo ante la propia comunidad, lo cual no implica reclamo o sanción alguna por parte de los miembros de esta.

En las comunidades de estudio, la rendición de cuentas fue muy variable. En San Benito Xaltocan, se presentó el informe ante la comunidad, pero no tuvo una concurrencia mayor a cien personas. En Santa Cruz Tlaxcala el informe que se presentó ante la comunidad a partir de trípticos y un video difundido a través de redes sociales. La decisión de hacerlo así fue como una estrategia a razón de

²³¹ Ley Orgánica Municipal, Artículo 106. Disponible en:

<http://www.congresotlaxcala.gob.mx/archivo/leyes/L076.pdf>

²³² La aprobación de esta ley ocurrió en mayo de 2016

²³³ “Artículo 39. Los integrantes del Ayuntamiento deberán presentar por escrito ante el cabildo un informe de sus actividades. [...]” Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala, disponible en

<http://www.congresotlaxcala.gob.mx/archivo/leyes/L076.pdf>

que los ciudadanos no acuden a las asambleas. En ninguno de los informes se hicieron preguntas o cuestionamientos a los presidentes, solo se escuchó lo que tenían que decir y las inconformidades se quedaron en los comentarios entre los asistentes sin que tuvieran mayor trascendencia.

Por otra parte, la forma de contraloría y rendición de cuentas que ocurre siguiendo las prácticas de usos y costumbres se puede observar en las Comisiones de Hacienda y las decisiones comunitarias como definir un periodo reducido para el cargo de presidente de comunidad.

En el primer caso, las Comisiones de Hacienda se designan para vigilar el uso de recursos, principalmente, de las Comisiones de Agua Potable, pero estas solo se conforman cuando existen dudas sobre el manejo de los recursos. Están integradas por ciudadanos interesados en hacer el seguimiento administrativo de la Comisión. Sin embargo, independientemente de los resultados que obtengan, no tienen trascendencia legal, aunque sí simbólica, al denunciar posibles irregularidades ante la comunidad, lo cual podría restar prestigio social de los ciudadanos en observación.

Por otra parte, se encuentra la limitación temporal. En el caso de Santa Apolonia Teacalco, única comunidad de las cuatro de estudio que así lo emplea, la comunidad en su conjunto desempeña el papel de observador de la gestión y el uso de recursos. El mecanismo de reclamo y sanción ocurre en las asambleas en donde los ciudadanos manifiestan su inconformidad y donde se toman acuerdos que tienen el carácter obligatorio. A partir de estas asambleas, se definió que la duración del cargo sería por un año y no tres como ocurre en las comunidades que eligen por voto constitucional. Esta decisión consideró la desconfianza que tienen los ciudadanos en que se concentre el poder, pero es

una forma de asegurar la rotación del cargo entre más miembros de la comunidad.

Tanto los mecanismos institucionales como de usos y costumbres para la participación ciudadana a partir de la contraloría y la rendición de cuentas tienen características en común: la desconfianza y el poco interés que muestran por ellos los ciudadanos. Así, al margen de su existencia, los ciudadanos manifiestan un descontento por involucrarse en las actividades públicas, incluyendo dar seguimiento y observar las acciones de sus representantes. Lo anterior refleja el desinterés por participar en los asuntos públicos sin importar el medio.

Conclusiones del capítulo

En este capítulo, se analizó la participación que se genera desde la estructura de la figura Presidencia de Comunidad y de los medios que de ella se derivan. Para dar respuesta a este objetivo, se identificaron cuatro dimensiones analíticas. A partir de estos ejes analíticos, se pudo identificar la estructura y los procesos en los que se confirma la participación desde esta figura, así como las características de dicha intervención.

Una de las conclusiones que resulta del análisis anterior es que la participación tanto liberal como comunitaria se concentra en una de las categorías de análisis propuestas: el funcionamiento. Esto es así porque aquí es donde se pudo distinguir a las figuras colectivas que pueden ser institucionalizadas —tales como el Comité Comunitario y el Comité de Agua Potable— y no institucionalizadas —como las asambleas, faenas o las

comisiones—. Estas figuras tienen una estructura que permite y facilita la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos.

A través de estos mecanismos, se presentan los espacios y momentos de participación que podrían ser de mayor alcance —aunque como se ha visto carece de atención por parte de los ciudadanos— como es el caso del Comité Comunitario que tiene un carácter de consulta y resolutorio porque a través de él la comunidad define y prioriza sus necesidades que después transmite a sus representantes municipales. El Comité de Agua Potable, por su parte, tiene características peculiares que hacen que el control de un bien público se encuentre en manos de ciudadanos por lo cual las decisiones que desde él se toman quedan en total autonomía, no obstante, la vigilancia del Ayuntamiento.

Por el contrario, las figuras de funcionamiento colectivo comunitario, como las asambleas, tienen un carácter eventual y a veces impreciso. Pero, es a través de ellas que se define y legitima tanto al Comité Comunitario como al de Agua Potable. Las asambleas son un mecanismo que ha formado parte de la organización de las comunidades como medio de información, deliberación y toma de decisiones.

Sin embargo, la ambigüedad en la manera en que operan estas figuras colectivas, así como el creciente desinterés entre la población para formar parte de ellas, ha restado a su trascendencia y potencial como mecanismos de participación. Se podría concluir que, al margen de las vicisitudes que la ambigüedad que estas figuras generen, estas presentan una estructura que facilita, o podría facilitar, el acercamiento de la ciudadanía con los asuntos de interés común, con los representantes y en general con los asuntos públicos.

Otro mecanismo que también destaca por la influencia que se ejerce a partir de él en la toma de decisiones y en la relación con el Estado es la presencia de un ciudadano de elección comunitaria en las sesiones de Cabildo. El presidente de comunidad tiene como una de sus facultades acudir y ser escuchado en a las sesiones de cabildo con lo cual permanece en el espacio desde donde surge la información y se toman decisiones. Al margen de que su voz pueda ser tomada en cuenta, el espacio que ocupa es inédito, a manera de contrapeso ciudadano y político frente al Ayuntamiento, por la cercanía que tienen en el ámbito de las decisiones públicas.

Por otra parte, se ubica la elección como la forma más difundida para incidir en las decisiones públicas esto mediante el sufragio -tanto en las prácticas institucionalizadas como en las de usos y costumbres-. Esta fue la categoría en la que se pudieron ubicar importantes limitaciones y desavenencias para la democracia liberal en la medida en que, en algunas prácticas de usos y costumbres, se limita la emisión del sufragio a ciertas características como el sexo, la edad o se controla la elección al establecer un rol. Se trata, sin duda, de prácticas de difícil encaje en una democracia liberal. Además, tanto en las prácticas institucionalizadas como en las de usos y costumbres, la designación de la estructura interna de la Presidencia de Comunidad recae enteramente en el presidente de comunidad electo, independientemente del número de integrantes sin que exista un mecanismo definido.

La flexibilidad o imprecisión que presenta tanto la elección como la integración de la estructura interna toma en cuenta la autonomía de la comunidad, pero limita los procesos democrático liberales, ya que se hacen distinciones que condicionan el acceso a votar y conceder la integración de la estructura de una figura pública al libre arbitrio de una sola persona. Todo ello

va en contra de los valores de libertad e igualdad que propugna el Estado de Derecho. No obstante, interesa resaltar que los usos y costumbres, si bien pueden ser un punto de apoyo para la dinámica liberal en las comunidades de estudio del estado de Tlaxcala, en algunos casos pueden limitar el respeto de los derechos políticos de elección y de participación en general.

Cabe destacar que los mecanismos de participación que se derivan de la Presidencia de Comunidad no son extraños para las comunidades, por el contrario, son creación propia, y han adquirido legitimidad con el paso del tiempo. Esta cercanía puede considerarse como un elemento que define, cohesiona y da sentido a un territorio particular porque los ciudadanos se apropian de sus normas a partir de su reconocimiento, modificación y definición. Aunado a ello, en estas estructuras comunitarias, también se encuentran valores de la democracia liberal como el sentido de mayoría y la deliberación para la toma de decisiones con lo cual se contribuye a legitimar su valía.

Si bien, existen reservas sobre la verdadera relevancia que pueden tener los mecanismos de participación derivados de la Presidencia de Comunidad, ya sea por la relación de dependencia que existe con el Ayuntamiento o por el uso que los ciudadanos hacen de estos medios, en sí mismos pueden considerarse - de acuerdo a su estructura, sus procesos y sus fines- como mecanismos que crean comunidad, que vinculan a los ciudadanos con sus gobernante y que están encaminados a coadyuvar a los fines y propósitos de la democracia liberal. Esta es una idea fundamental en este trabajo que analiza los mecanismos de participación ciudadana, también desde la perspectiva de la identidad territorial.

Así, las facultades que confiere la Ley Orgánica Municipal a la Presidencia de Comunidad, así como las características de su estructura interna

además de los mecanismos comunitarios que la legitiman, permiten aludir a una forma de participación que tiene como base la estructura local comunitaria, pero que también la trasciende. En este sentido, esta relación resulta favorable por las coincidencias que de ello resulta y a la vez presenta desafíos en mantener el respeto por la autonomía de las comunidades sin que ello derive en desconocer o constreñir los principios liberales o que estos se impongan de manera arbitraria sobre los primeros. En todo caso, existen los mecanismos de diálogo y debate y eso es una prerrogativa que vuelve a hacer trascender a las formas de participación de las comunidades del estado.

En el siguiente capítulo se analiza a la figura Presidencia de Comunidad ahora desde los planteamientos de la representación política siguiendo las mismas categorías que se usaron en este capítulo: elección-integración, funcionamiento, estructura, así como contraloría y rendición de cuentas. A partir de los cuales se hace énfasis en la integración de los mecanismos liberales y comunitarios y sus implicaciones para la democracia liberal.

CAPÍTULO V. LA PRESIDENCIA DE COMUNIDAD COMO INSTANCIA DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN PRÁCTICAS INSTITUCIONALIZADAS Y DE USOS Y COSTUMBRES

En el capítulo anterior se abordó la figura de la Presidencia de Comunidad conforme a los mecanismos de participación ciudadana y comunitaria, siguiendo las cuatro dimensiones propuestas para el análisis. En este capítulo, se retoman esas dimensiones a saber; elección/integración, estructura, funcionamiento y control. A partir de estas, se abordan los presupuestos teóricos que corresponden a la representación política conforme a la referencia empírica delimitada en las experiencias de las comunidades de estudio: San Benito Xaltocan, San Marcos Contla, Santa Cruz Tlaxcala y Santa Apolonia Teacalco.

En el capítulo II se discuten a fondo las cuestiones teóricas relativas a la representación política aquí, a modo de introducción a este capítulo, se recuerda lo apuntado por Sartori quien afirma que la representación política se establece en un régimen de gobierno en donde es posible controlar al poder político que se ha atribuido por quienes no pueden ejercer el poder en persona²³⁴.

Es decir, se trata de una relación entre gobernantes y gobernados mediada por una figura electa bajo un sistema institucionalizado, misma que deberá responder en nombre de sus electores y de acuerdo a sus intereses. De esta manera, la actuación del representante —depositario el poder político— queda bajo cuidado y vigilancia de los representados. De acuerdo a lo anterior, “el

²³⁴ Norberto Bobbio, “representación política”, *Diccionario de política*, Tomo I, Siglo XXI, Madrid, 1982, p. 1384-1390.

pueblo realmente actúa a través de su gobierno, y no es un mero receptor pasivo de sus actos”²³⁵.

De lo anterior, se entienden dos formas de abordar la representación. La primera manera se refiere al cumplimiento de un procedimiento formal instituido a partir del cual los ciudadanos designan a quién será *su* representante, lo que remite a “estar en lugar de”. Una segunda forma de plantear la representación se centra en discernir el significado de la actividad de representación; es decir, de qué manera se lleva a cabo el hecho de “actuar en lugar de”. Así, en la perspectiva sustantiva, la actuación del representante se vuelve primordial porque se plantea la disyuntiva sobre si es preferible que este límite su acción a lo que sus electores le indiquen o, por el contrario, tenga libertad de proceder cómo mejor le parezca para buscar el bienestar de sus representados.

El planteamiento anterior se conoce como el debate mandato independencia y, a partir de él, se han generado tipologías de representación para distinguir las variantes que puede tener el contenido de la acción. En este sentido, en este trabajo se emplean las siguientes categorías de la representación²³⁶: 1) descriptiva²³⁷, 2) autorización²³⁸, 3) simbólica, 4)

²³⁵ Hanna Pitkin, *op. cit.* p.209.

²³⁶ Las categorías planteadas por Hanna Pitkin *op. cit.* así como las que discute Norberto Bobbio *op. cit.* y las planteadas por Ernesto Casas *op. cit.* e Isunza *op. cit.* muestran semejanzas y continuidades al considerar en ellas tanto el proceso formal de la elección como las posibilidades en la actuación del representante. De ahí que de su convergencia se retomem las cuatro categorías de la representación para las Presidencias de Comunidad.

²³⁷ Se refiere a la búsqueda de algún grado de correspondencia entre las características del representante con la de los representados ya sean de carácter cultural, económico, profesional o laboral (Ernesto Casas, *op. cit.*) lo que para Pitkin sería la inclusividad o *Standing for* para hacer notar las características del representante y de igual manera sus vínculos social o partidistas por los que puede estar condicionada su actuación.

²³⁸ Se refiere al proceso electoral, a la manera en que se desarrolla y quienes participan debido a que en él se lleva a cabo la autorización que el pueblo soberano da al representante para que actúe. En esta categoría hay coincidencia entre los autores tanto en la nomenclatura como en el contenido.

sustantiva²³⁹ y 5) rendición de cuentas²⁴⁰. Se determinó que fueran estas por considerar que en ellas se incluye tanto el carácter formal como las formas sustantivas de acción, con lo cual se puede abarcar el tipo de representación política que se genera en las comunidades de estudio a través de la figura de representación comunitaria.

Si en el capítulo anterior interesó mostrar los dilemas y tensiones entre los procesos liberales y comunitarios que se generan en la figura de la Presidencia de Comunidad en cuanto a los medios de participación, en este capítulo interesa distinguir los dilemas y tensiones que se generan entre el apego a un mandato y la independencia en la acción del representante comunitario. Lo anterior destaca en la figura local Presidencia de Comunidad por la cercanía que tiene con procedimientos liberales —que tienden a tomar distancia del mandato— y el apego a los mecanismos comunitarios —que pueden recusar la actuación independiente—, lo cual hacen que la representación que se propicia desde la figura local integre de manera singular las cinco formas de representación consideradas.

En función de lo anterior, los apartados que integran este capítulo son cuatro y en ellos se incluye la vertiente formalista conforme al cumplimiento de los procesos y la sustantiva que atiende a las características de la acción política de los representantes. En el primer apartado se aborda a la representación conforme al cumplimiento de procedimientos institucionales específicos.

²³⁹ Aquí se aborda la acción del representante, es decir la disyuntiva mandato independencia, el carácter sustantivo de la representación, la forma de actuar del representada que puede condicionarse tanto por la representación asociada a las características del representante como al proceso electoral. Para Hanna Pitkin se trata de la “receptividad” que trata de la relación entre las demandas de los ciudadanos y las de los representantes.

²⁴⁰ Puede considerarse como un nivel de la representación sustantiva pues es una forma de distinguir el interés social de la representación porque se trata de contrastar las acciones del representante con las necesidades de los representados. También en este punto coinciden los autores tanto en la nomenclatura como en el contenido de la rendición de cuentas conforme a la importancia que tiene para entender la representación política.

Particularmente se aborda la elección, las características formales que ha de cubrir el representante, así como los vínculos con partidos políticos o personajes que pudieran incidir en su actuación como representante de la comunidad. El segundo se desarrolla conforme a la perspectiva analítica del funcionamiento desde donde se plantea la doble representación que se efectúa desde la figura Presidencia de Comunidad que debe responder hacia el Ayuntamiento como frente a la comunidad que lo eligió. En este apartado se hace hincapié en lo que implica la participación sustantiva desde su desempeño en el cabildo con voz.

En el apartado tercero, se plantea la posibilidad de hacer confluír la relación entre mandato e independencia a partir del concepto de interés social. Esta convergencia puede traer dilemas y tensiones que se analizan a partir de las experiencias de las comunidades de estudio. En el cuarto apartado se considera la perspectiva de rendición de cuentas como medio a partir del cual los representados y los representantes confluyen para revisar y delimitar su relación en busca de mantener presente el interés social del representante. Finalmente se exponen las conclusiones.

5.1. La incidencia de los procesos electivos en la representación política

Como se ha visto en el Capítulo II, una de las características de la democracia representativa es la selección que los ciudadanos hacen de sus representantes a través de una elección. Mediante este mecanismo, los ciudadanos tienen la posibilidad de definir y reemplazar periódicamente a quienes los representan. En este sentido, la figura Presidencia de Comunidad tiene un carácter representativo en tanto que es electa, no impuesta ni derivada de la herencia o el azar.

Son los ciudadanos de los barrios y pueblos que conforman la comunidad quienes toman esta decisión. Son ellos quienes definen a la persona que los represente siguiendo, como se ha visto en el capítulo anterior, procedimientos que vinculan los medios liberales y los comunitarios. De esta manera, los procesos electorales se vuelven fundamentales, debido a que, mediante estos, los ciudadanos hacen la evaluación de los candidatos y autorizan a uno de ellos; es decir, definen a un representante a quien se le otorga la facultad de actuar en su nombre que, al hacerlo, asume una responsabilidad frente a ellos. Por ello, es importante destacar diferentes aspectos de los procesos electorales como son, (i) la competencia electoral y particularmente el número efectivo de participantes²⁴¹ en la contienda para conocer si las elecciones son ampliamente disputadas; (ii) la participación, y (iii) la competitividad entre candidatos de acuerdo a los resultados electorales que presenta la elección.

Llama la atención la competencia en el proceso de elección ya que el número de interesados fue variable y contrasta significativamente entre las comunidades que eligen por usos y costumbres y las que lo hacen siguiendo los procedimientos liberales. Así, en el proceso de 2015 se eligieron a 392 responsables de Presidencia de Comunidad, del mismo número de comunidades, de los cuales 298 se realizarían por voto constitucional, es decir, siguiendo el procedimiento democrático liberal, entre ellas se encontraron las comunidades de San Benito Xaltocan y San Marcos Contla.

²⁴¹ No se habla aquí de partidos políticos debido a que, como se explicó en el capítulo anterior, la elección del presidente de comunidad se distingue, entre otros aspectos, por el carácter utilitario y coyuntural que adquieren los partidos políticos en la elección de presidentes de comunidad. Porque la presencia en la elección de uno u otro partido no depende de un interés propio del partido sino de lograr empatar con un ciudadano interesado en participar. Es por eso que en esta parte es preferible hablar de candidatos antes que de partidos.

En el caso de San Benito Xaltocan fueron seis ciudadanos que se interesaron por participar, de ellos dos fueron mujeres y cuatro hombres. Los partidos que acompañaron estas candidaturas fueron PAN, PRI, PT, Nueva Alianza, Alianza Ciudadana y Morena. En este caso se trata de cinco partidos con registro nacional de los ocho existentes y uno local de los dos que existen en el estado²⁴².

Los votos válidos en la elección fueron 1,385²⁴³ y fue con el 25.9% de ellos que el candidato del PAC resultó electo, teniendo una diferencia con el segundo lugar de 44 votos. El segundo lugar obtuvo el 22.8% del total de votos. En esta elección, ningún candidato logró obtener el apoyo de, por lo menos, la tercera parte del electorado. Sin embargo, destaca la cercanía y disputa que se suscitó entre el primer y segundo lugar y la proximidad entre el tercero y cuarto sitio con 38 votos de diferencia. Además, el hecho de que los seis candidatos tuvieran votantes implica una contienda abierta y plural. Es necesario hacer notar que si bien el porcentaje de los votos es disperso hay una concentración entre los dos primeros lugares con un diferencia entre ambos de apenas del 3.17%.

El caso de San Marcos Contla es similar en términos de competencia electoral ya que fueron siete los candidatos participantes, tres mujeres y cuatro hombres respaldados, respectivamente, por los partidos PAN, PRI, Verde Ecologista, Nueva Alianza, Partido Socialista y Morena. Sin embargo, destacó la competitividad ya que la diferencia entre el primero y el segundo fue del 14% de los votos. La elección del candidato contó con el respaldo del 35.6% de los

²⁴² Los dos partidos locales son: Partido Alianza Ciudadana (PAC) y Partido Socialista (PS)

²⁴³ Resultados de Presidencias de Comunidad 2016, Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, disponible en: <http://www.itetlax.org.mx/wp-content/uploads/2016/03/Resultados-de-Presidencias-de-Comunidad.2016-validados.pdf>

votantes de un total de 1,754 votos válidos²⁴⁴. De igual manera, todos los candidatos tuvieron votantes y las diferencias entre uno y otro oscilaron entre 27 y 87 votos lo que de nueva cuenta permite ver la diversidad en la oferta electoral y la competitividad.

En el caso de la elección por usos y costumbres las experiencias de Santa Cruz Tlaxcala y de Santa Apolonia Teacalco son ampliamente diferentes en los tres aspectos que se han considerado —competencia electoral, participación ilimitada y competitividad—. Por lo cual hablar de representación electoral en la experiencia de los usos y costumbres en las comunidades del estado de Tlaxcala resulta por demás diverso. En la elección de Santa Apolonia Teacalco el mismo día de la elección se conoció a los candidatos. Este escenario es opuesto a lo que ocurrió en la elección por usos y costumbres de Santa Cruz en donde incluso existió un periodo de campaña lo que coincide con el proceso electoral de las dos comunidades que eligen por voto constitucional.

En Santa Apolonia Teacalco, los dos candidatos que participaron en la elección lo hicieron respondiendo al requerimiento que los miembros de la comunidad hicieran en la asamblea convocada para ese fin al margen de que esos ciudadanos tuvieran la intención de hacerlo. En contraste, la elección en Santa Cruz Tlaxcala muestra mayor competencia electoral, incluso que las elecciones por voto constitucional antes referidas, ya que en ella hubo diez candidatos, cuatro mujeres y seis hombres.

En lo que respecta a la participación, a excepción de Santa Apolonia Teacalco, en las otras tres comunidades pudieron votar todos aquellos ciudadanos que aparecieran en la lista nominal. En Teacalco, el procedimiento

²⁴⁴ Resultados de Presidencias de Comunidad, Instituto Tlaxcalteca, *Ibíd.*

de elección no permitió participar a hombres mayores de 60 años, a las mujeres ni tampoco a los jóvenes que no tengan ingresos o patrimonio propio. En esta elección, no hubo competencia si se considera que uno de los dos candidatos solo fue apoyado por algunos miembros de su familia que se formó detrás de él, mientras que el otro candidato logro reunir, detrás de él y en filas, al resto de la población que acudió a la elección.

En este caso, la competencia es sustituida por el acuerdo tácito entre los miembros de la comunidad lo que evita el conflicto postelectoral, como, de hecho, ocurrió en la elección de Santa Cruz Tlaxcala. De esta manera, se observa la continuidad y el respeto de los acuerdos internos, del sentido de comunidad que, con la definición de un candidato, casi de manera unánime, mantiene el control y la cohesión al interior de la comunidad porque a todos les llegará el turno: “todos tienen que pasar”.

También hay cierto desánimo en la elección por lo cual incluso se llega a pensar que es irrelevante “el que caiga” porque se tiene la experiencia de “no hacer nada”. Entonces son tres consideraciones: 1) la importancia de las acciones y proyectar interés por la comunidad, buscar al más apto y comprometido y cuya experiencia demuestre que puede hacer cosas por el bien de la comunidad, 2) no importa tanto el compromiso con la comunidad sino la oportunidad de que todos participen en algún momento, “a todos les llega su oportunidad”, y 3) es irrelevante que tenga o no cualidades porque no hay un desempeño que sea bien calificado por los ciudadanos, la elección se lleva a cabo por obligación, pero no porque se confíe o se considere importante.

Así, si bien la votación se lleva a cabo en un día, lugar y horario determinado el proceso de elección ocurre con antelación. En los cuatro casos, días antes de la elección e incluso antes de las campañas los electores identifican

a los candidatos de quienes valoran sobre todo su presencia en la comunidad, la de su familia y en general el prestigio que han adquirido como al ser un miembro más esto sobre su instrucción académica o experiencia política. En el siguiente apartado se plantean las características de los representantes con la intención de identificar el tipo de representación que formal y sustancialmente se genera con los presidentes de comunidad.

5.1.1. La representación descriptiva en el proceso electoral: Perfil de los presidentes de comunidad

Desde la visión descriptiva, el representante es reflejo de algunas de las características de sus electores, con lo cual existe un vínculo entre ambos, que responde a las exigencias simbólicas especialmente importantes en el ámbito local y comunitario. Se debe tener en cuenta, además, que los presidentes de comunidad no representan a todo el municipio sino únicamente a su comunidad de origen²⁴⁵, quien los elige. Por ello, el hecho que el representante sea originario de la comunidad a la que representa y, en su caso, provenga del barrio en turno conforme al método de rotación interna, es solo una de las características territoriales a cubrir. No obstante, la diversidad y variabilidad de las características de la población impiden una ajustada similitud. En el cuadro

²⁴⁵ Si bien los regidores tienen como obligación “representar los intereses de la población”, su encomienda es hacia “los intereses vecinales” de todo el municipio, sin limitarse a su comunidad de origen. Ley de Municipal del Estado de Tlaxcala, artículos 04 y 45. Los regidores de representación proporcional no aparecen en la planilla junto al candidato a presidente municipal y al síndico. Ellos son decididos mediante listas municipales de acuerdo a los porcentajes de votación. El procedimiento “se desarrolla conforme a la fórmula de dos rondas y los métodos de cociente electoral y resto mayor” que se explican en Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tlaxcala, artículos 239, 270 y 271. Disponible en: <http://www.congresotlaxcala.gob.mx/archivo/leyes/L036.pdf>

que sigue se presenta el perfil de los presidentes de comunidad de las cuatro comunidades de estudio para el periodo 2017-2021.

Cuadro 5.1 Características del representante

Comunidad	Escolaridad	Presencia de la familia	Cargos públicos	Cargos civiles	Cargos religiosos
San Benito Xaltocan	Primaria terminada	Avecindado desde hace 20 años	Ninguno	Sociedad de padres de familia	Mayordomía
San Marcos Contla	Ingeniero	Nativo y le anteceden varias generaciones	Miembro de la Presidencia de Comunidad en otra administración	Ninguno	Mayordomía
Santa Cruz Tlaxcala	Licenciatura en mercadotecnia política	Nativo y le anteceden varias generaciones	Director de Servicios Municipales en la administración pasada	Ninguno	Ninguno
Santa Apolonia Teacalco*	Primaria terminada/ medio superior	Nativos y le anteceden varias generaciones	Policía municipal en la administración pasada/Ninguno	Ninguno/Ninguno	Fiscal/Fiscal

Fuente: elaboración propia con datos del trabajo de campo.

* Debido a que en Santa Apolonia Teacalco la elección se realiza cada año, se consideran las características de dos presidentes, el que estuvo en el cargo en 2017 y el que lo hizo en 2018.

Como se puede apreciar, en los cuatro casos se trata de ciudadanos que se han involucrado con su comunidad ya sea desde los cargos públicos, civiles o religiosos, aunque cabe decir que ninguno se ha desempeñado en los tres. No obstante, y esta es una idea que interesa resaltar, los presidentes de comunidad no han permanecido al margen de la actividad comunitaria, antes de ostentar el actual cargo, lo cual implica adquirir prestigio social que puede, o no, tener la intención de buscar la representación comunitaria que, frente otras formas de participación es la que otorga mayor prestigio. Además, a excepción de Santa Cruz Tlaxcala que solo ha tenido actividad como servidor público, los

representantes de las otras tres comunidades han tenido presencia en, por lo menos, dos ámbitos: cargos públicos y religiosos.

En cuanto a las características de los presidentes podemos iniciar con la comparación del nivel educativo de los mismos con el perfil educativo de las comunidades que representan, para concluir que este indicador no es relevante para entender el acceso al cargo que ostentan. Así, en términos generales, los presidentes de comunidad de Santa Cruz Tlaxcala y San Marcos Contla superan el grado promedio de estudio de su comunidad, mientras que, en el caso de San Benito Xaltocan y Santa Apolonia Teacalco, se encuentran por debajo de este²⁴⁶. De hecho, dos de los cuatro presidentes de comunidad cuentan con licenciatura, pero un tercero solo concluyó la primaria y el cuarto apenas sabe leer y escribir.

Más relevante para este estudio es conocer la actividad económica previa al cargo de representación, porque puede ser indicativa del poder ostentado por estas personas en el seno de la comunidad. En este sentido, la actividad económica previa a la ocupación del cargo de representación comunitaria en dos de los cuatro casos se encuentra alejada de la administración y el servicio público, contrario a lo que ocurre con los otros dos casos. A continuación, vemos los cuatro casos a detalle cuyas características se recogen también en el cuadro siguiente.

Cuadro 5.2 Actividad económica de los presidentes de comunidad

Comunidad	Actividad económica anterior
San Benito Xaltocan	Comerciante
San Marcos Contla	Comerciante

²⁴⁶ En San Benito Xaltocan el grado promedio es de 10.70 y el presidente terminó la secundaria. En Santa Apolonia Teacalco el grado promedio es de 9.15 mientras que el presidente no concluyó la primaria.

Santa Cruz Tlaxcala	Servidor público
Santa Apolonia Teacalco	Campeño/ Contratista

Fuente: elaboración propia con datos del trabajo de campo.

Santa Cruz Tlaxcala es uno de los dos ejemplos de presidentes de comunidad que se dedicaban a actividades de servicio público. Aquí el presidente formó parte de la administración municipal pasada lo que implicó el trabajo directo con los presidentes de comunidad en turno. Al acercarse el proceso electoral, tres meses antes de que diera inicio, tuvo que dejar el cargo que ostentaba para no contravenir a lo dicho en Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales y poder participar en la elección.

El siguiente caso, de la comunidad de San Marcos Contla, el actual presidente de comunidad también ejercía actividades administrativas, antes de acceder al cargo, aunque las compaginaba con su propio negocio. Esta doble actividad le permitió dar seguimiento a programas sociales orientados a la comunidad. De esta manera, contó, como en el caso anterior de Santa Cruz Tlaxcala, con referencia previa sobre las labores que se realizan desde la Presidencia de Comunidad, lo que inclusive se convirtió en un aliciente para postularse. En sus propias palabras:

Ya había estado dentro de otras administraciones como empleado. Entonces yo veía a los presidentes, en ese entonces mis jefes, y yo decía: “si yo fuera yo presidente yo le haría de esta manera, yo haría esto y entonces ese fue el motivo principal por el que yo me animé a ser, candidato y ahora presidente”.²⁴⁷

Los otros dos casos son sustancialmente diferentes y se trata de personas sin experiencia administrativa. El presidente de San Benito Xaltocan también se dedicaba al comercio actividad que abandonó en cuanto asumió el cargo. En el caso del presidente de Santa Apolonia Teacalco (2016-2017) continuó

²⁴⁷ Entrevista al presidente de comunidad de San Marcos Contla.

realizando las labores agrícolas en las propiedades de la familia a la par que las exigidas por la presidencia de comunidad, aunque su sucesor, para el año 2018²⁴⁸, sí se apartó de su actividad como contratista, después de obtener el nombramiento.

Las actividades económicas realizadas por los presidentes de comunidad antes de tomar el cargo tienen como característica una alta flexibilidad lo cual permitió que fuera posible distanciarse de ella en el momento que fuera necesario para dedicarse a sus propias campañas e involucrarse en la dinámica electoral. Es necesario mencionar que el uso de dinero personal para financiar sus propias campañas es un procedimiento habitual. Además, su actividad comercial es, también, una forma de ser visibles ante la población y contribuye a su prestigio social.

Además de lo anterior, fue necesario el respaldo de las familias para el acceso a la Presidencia. Así, el hecho de ser originario de las comunidades de estudio y las referencias familiares son características fundamentales para tener acceso a encabezar la Presidencia de su comunidad. En algunos casos, el prestigio que antecede a la familia o a alguno de los miembros en particular pueden ser de mayor relevancia que el propio perfil del representante. En efecto, los vínculos familiares generan arraigo hacia la comunidad ya que son las generaciones de abuelos, tíos y padres que han vivido en la comunidad por largo tiempo y que han generado determinado prestigio que se toma como referencia de las generaciones contemporáneas. Se trata de un proceso de generalización que presupone que las cualidades o defectos de las generaciones pasadas pueden ser, por antonomasia, características de las nuevas. Pero serán las acciones

²⁴⁸ En ésta comunidad la elección de la Presidencia de Comunidad cambia cada año y si bien las facultades de la figura siguen siendo las mismas la manera en que se lleva a cabo puede cambiar por completo como en el caso que presenta.

individuales las que confirmen o desmientan las referencias de la data generacional.

De forma relevante, solamente uno de los cuatro presidentes, el de San Benito Xaltocan, no es nacido en la comunidad a la que representa, aunque cabe destacar que reside en la misma desde hace 20 años y que la familia de su esposa ha sido una referencia en la comunidad, además de que esta persona ha tenido un papel muy activo al acceder a cargos civiles y religiosos.

Los otros tres presidentes –de Santa Cruz Tlaxcala, San Marcos Contla y Santa Apolonia Teacalco– nacieron en su comunidad y han vivido ahí por varias generaciones. En el caso del representante de Santa Cruz Tlaxcala, llama la atención sus antecedentes familiares porque su padre, algunos de sus tíos y hermanos se han involucrado de diferentes maneras en las actividades políticas tanto dentro como fuera del municipio; su papá fue presidente municipal en el periodo que va de 1983 a 1985 por parte del PRI y otro familiar participó en la gestión para que la cabecera del municipio tuviera su propia Presidencia de Comunidad. A lo anterior, se suma la presencia de un negocio familiar que destaca en la comunidad por las dimensiones y la infraestructura que requiere.²⁴⁹ De ahí, que su familia del presidente de Santa Cruz Tlaxcala sea conocida, identificada e incluso criticada tanto por sus acciones como por sus omisiones. Y así lo reconoce:

[...] mi familia aquí es bastante grande, en Santa Cruz, somos nueve hermanos. Entonces, pues todo mundo, de los nueve hermanos, tiene familia. Hermanos de mi papá, son nueve tíos. Y todos ellos les ha gustado la política. Todos viven acá. Cada uno representa, por ejemplo, uno trabaja en el ISSSTE, en el IMSS, uno tiene un motelito en Santa Cruz. De cierta manera la familia ha tenido

²⁴⁹ Se trata de un balneario y restaurante que se localiza frente al Centro Vacacional La Trinidad propiedad del Seguro Social. Su ubicación y estructura hacen que aumente la afluencia de visitantes en temporadas vacacionales, volviéndolo una alternativa.

renombre porque mi papá y mi tío, que fue el que creó esta presidencia, han sido hombres de lucha. Y digo, en diferentes comentarios de la gente siempre los va a ver mal: “ellos siempre quieren, ellos siempre están involucrados”, pero realmente, mucha gente, yo comentaba con ellos, no conocen la historia de Santa Cruz, quién les pavimentó todas las calles, quién hizo el COBAT²⁵⁰, quién hizo el auditorio, quién hizo la presidencia, o sea cositas así que sí tienen impacto y que mucha gente no sabe²⁵¹.

A excepción del caso citado, en los otros dos —San Marcos Contla y Santa Apolonia Teacalco— las familias de los presidentes de comunidad no están vinculadas a la organización política local, pero su presencia en la comunidad no pasa desapercibida y tiene cierto prestigio.

En suma, el representante no es un reflejo absoluto de la comunidad, si se toma en cuenta la escolaridad o las características socioeconómicas. Sin embargo, refleja la pertenencia a la comunidad y el sentido comunitario considerando su participación, la manera en que se involucra y se vincula con los miembros en las actividades cotidianas o a través de responsabilidades civiles, religiosas, culturales o políticas que proyecta su desempeño y lo vuelven más visible que el resto. Cabe destacar que, si bien los candidatos pueden no haber nacido en la comunidad, es de suma importancia que hayan vivido en ella los últimos años, sin que exista un periodo mínimo de tiempo; lo que interesa es que no sean impuestos²⁵² o que provengan de otro estado o municipio²⁵³ sin antes haber demostrado activamente su interés por la comunidad.

²⁵⁰ Colegio de Bachilleres del Estado de Tlaxcala.

²⁵¹ Entrevista con el presidente de comunidad de Santa Cruz Tlaxcala.

²⁵² En años anteriores, antes de que fueran considerados como regidores de pueblo, el Ayuntamiento y específicamente el presidente municipal era quien definía a los entonces agentes auxiliares de cada comunidad sin hacer ningún tipo de consulta previa.

²⁵³ Lo que también ocurría con los presidentes municipales o miembros del Cabildo. Esta situación desató en 1972 la rotación de la presidencia municipal entre las comunidades del municipio de Santa Cruz Tlaxcala, lo que se conoce como rol de pueblos. Con frecuencia se continúa exigiendo que todos los trabajadores del Ayuntamiento sean del municipio y sus comunidades y no provengan de otros municipios.

Así entonces, a partir de las características de los representantes, de las cuatro comunidades de estudio, se puede considerar la variabilidad de las experiencias. Sin embargo, en general, no se trata de ciudadanos que estén inmersos o dedicados por completo a la administración pública, a excepción del presidente de Santa Cruz Tlaxcala a quien le interesa forjar una carrera política. En todos los casos se trata de ciudadanos que consideran tener un compromiso con la comunidad a la que buscan mejorar. Son ciudadanos a los que les preceden sus antecedentes familiares, pero han generado sus propias referencias desde los espacios públicos en los que se han involucrado y a partir de los cuales son conocidos e identificados.

5.1.2 La representación descriptiva en la integración de las Presidencias de comunidad

Como se vio en el capítulo anterior, la integración de la estructura operativa de la Presidencia de Comunidad no está contemplada en las Leyes estatales y queda en manos de quienes encabezan la presidencia, lo cual implica la heterogeneidad y variedad de procesos. La integración de la estructura de la Presidencia de Comunidad, no obstante, suele considerar el origen. Es decir, que sean de la misma comunidad, aunque de diferente barrio e incluso contemplar a todos los barrios para que de esta manera toda la comunidad se vea reflejada e involucrada en la presidencia.

Lo anterior permite acercarse a una forma de representación de tipo sociológica o espejo en la que se busca que, en este caso, la figura de representación sea un reflejo perfectamente similar al de la ciudadana. Como

también se ha dicho, el número de integrantes es ampliamente diverso pues va de los tres a los 19 miembros, en las comunidades de estudio. Estos últimos casos son los que se acercan a lo que Olmedo identificara como *un municipio en pequeño* de ahí que no sea menor abordar la representación desde la composición de esta figura.

De esta manera, interesa destacar que la integración de la estructura operativa de la presidencia de comunidad está demarcada por el territorio, porque se considera a los ciudadanos de la propia comunidad para ocupar los cargos. Y se hace notar por parte de la población, de forma extendida, el desagrado cuando alguien ajeno a la comunidad llega a tener un cargo.

[...] esta tercera persona que se integra a nuestro equipo de trabajo he sido muy cuestionado y he enfrentado muchas críticas muy duras porque bueno pues él, dicen, en primera no es de aquí de la comunidad y bueno qué hace aquí con nosotros no? Y sí he enfrentado situaciones muy complicadas [...], pero yo mi intención de invitarlo en primera porque se acercó a nosotros, a su servidor, para apoyarnos en campaña y en segunda, independientemente de todo eso porque es una persona que conoce, está preparado. Estuvo en una administración aquí mismo en esta presidencia y me gustó su trabajo aunque no lo vi muy de cerca, pero en ese momento estaba yo de fiscal en la iglesia que está aquí frente a la presidencia y me di cuenta de su trabajo de ese muchacho ya que teníamos en ese momento un presidente que no sabía leer, no sabía escribir y este joven pues yo siento que él fue parte muy importante para que se hiciera una obra que más de 40 años el pueblo de San Benito venía pidiendo que es el puente a desnivel aquí entre la presidencia y la primaria Justo Sierra. Entonces pues con su conocimiento de este muchacho, este presidente que estuvo, pudo hacer cosas interesantes entonces esa fue una de las causas por las cuales invitamos a este joven²⁵⁴.

A pesar de que una de las personas que conforman la Presidencia de Comunidad de San Benito Xaltocan no es originaria de la comunidad, el presidente pone de manifiesto su buen desempeño para justificar frente a la

²⁵⁴ Entrevista al presidente de comunidad de San Benito Xaltocan.

comunidad y frente al Ayuntamiento la incorporación de esta persona a la estructura administrativa. El resto de los integrantes, cinco incluido el presidente, por el contrario, son originarios. Cabe hacer notar que, a diferencia de las otras tres comunidades, en esta el presidente se hizo acompañar de personal que además de tener estudios de licenciatura tuviera experiencia profesional. Así, lo acompañan en su gestión un contador público, un ingeniero y un administrador público. En este caso, la integración de la presidencia se centró más allá de la vecindad o el compañerismo para privilegiar la experiencia y las habilidades profesionales de sus integrantes.

En el caso de Santa Apolonia Teacalco, los integrantes son originarios de los tres barrios que conforman a la comunidad - Barrio de Carril, del Centro y Barrio del Ranchito- con lo cual se evita que uno de ellos concentre la estructura de la Presidencia. Aquí se privilegia la amistad y las referencias de vecindad para elegir a cada uno sin importar la escolaridad o las habilidades profesionales.

En San Marcos Contla, además de los aspectos territoriales, se tomó en cuenta que los tres grupos políticos del PRI, partido que ganó las elecciones y que encabeza la Presidencia, estuvieran representados con militantes que cada uno propuso. De esta manera, la llegada a la presidencia se puede ver como una oportunidad o beneficio laboral para los militantes y los grupos que lo conforman. Así, quienes no son cercanos a ese partido no tuvieron posibilidades de acceder a algún puesto en la estructura comunitaria integrada por 11 ciudadanos, a pesar de radicar en la misma comunidad.

Por otra parte, la comunidad refleja su sentido de autonomía y pertenencia cuando el presidente de comunidad solicita que los policías municipales que estén asignados a San Marcos Contla sean originarios de la comunidad o

radiquen en ella. Esto como una manera también, de garantizar la seguridad, pues asegura: “aquí nos conocemos todos, y alguien ajeno a la comunidad no podrá distinguir entre un hecho normal y algo que no sea normal como un auto estacionado que no sea de los vecinos y que se tenga que detener”²⁵⁵.

En el caso de Santa Cruz Tlaxcala, también se consideró el factor territorial. Los tres miembros son vecinos de la comunidad que estuvieron presentes a lo largo de la campaña electoral. Los integrantes de la estructura interna no provienen de cada uno de los cuatro barrios -el Centro, Tepetlacingo, Tezotzocola y Barrio del Alto-, sino que todos son originarios del centro.

En suma, en cada comunidad la integración de la estructura administrativa de la Presidencia de Comunidad se realiza de forma distinta, pero siempre considerando, que dicha estructura esté formada por miembros de la comunidad, o quienes por su trabajo adquieran esa membresía, lo cual permite mantener cierta autonomía y refuerza la identidad territorial de la comunidad.

De esta manera, la integración de la estructura administrativa de la Presidencia puede identificarse con una o más dimensiones de la representación vistas previamente en el marco teórico. En primera instancia, se encuentra la representación descriptiva, cuando se busca hacer presentes a todos los barrios que integran la comunidad con un número igual de ciudadanos para cada barrio. Corresponde también a la representación política, la que vincula el mandato y la independencia, en tanto se toman decisiones que benefician a la comunidad, aunque esta no esté de acuerdo. Se vuelve, por último, sustantiva, cuando se pone atención en el contenido de la acción del representante.

²⁵⁵ Entrevista al presidente de comunidad de San Marcos Contla.

5.2. El funcionamiento de la Presidencia de Comunidad: La doble representación

La representación política implica una relación entre los representantes y representados. El estar “en lugar de” y actuar “a nombre de” implica la existencia de un cuerpo de ciudadanos que han otorgado la facultad de ser representados. En tal sentido, se da una relación entre el pueblo soberano y su representante mismo que debe su acción a quienes tienen la potestad. En el caso de la Presidencia de Comunidad, por sus características atípicas, tiene lugar lo que aquí se ha considerado como una doble representación, debido a que esta figura articula una relación entre la comunidad y el Ayuntamiento.

Es decir, si bien los ciudadanos eligen a su representante a través de mecanismos particulares, descritos en el capítulo anterior, y dan a través de ellos autorización al representante para “actuar en su nombre” las facultades que trazan su actuación son definidas por la Ley Municipal, y entre otras se establece que los representantes comunitarios deben “representar al Ayuntamiento y al Presidente Municipal en las poblaciones que correspondan a su circunscripción territorial”²⁵⁶. Así, a la vez que es depositaria de los intereses comunitarios, también es figura de autoridad municipal al interior de las comunidades.

La dirección que toma la representación, independientemente de la dimensión de que se trate, es dual. En los siguientes apartados se aborda cada una de estas direcciones y lo que implica en términos del funcionamiento de la representación; es decir, con respecto al tipo de representación sustantiva.

²⁵⁶ Ley Municipal del Estado de Tlaxcala. Artículo 120, fracción XII, página 43.

5.2.1 La Presidencia de Comunidad como representante de la comunidad hacia el Ayuntamiento

La estructura de la Presidencia de Comunidad ha cambiado significativamente a lo largo de más de 30 años cuando se consideró su introducción como parte de la administración pública del Ayuntamiento tlaxcalteca. Este proceso, planteado en el Capítulo III, tuvo como motivación, entre otras razones, que a través del fortalecimiento institucional se propiciara la participación de las comunidades en los asuntos que les competan²⁵⁷. De esta manera, la introducción de esta instancia como espacio de representación comunitaria busca aprovechar la organización tradicional ya existente en las comunidades para llevarla a un ámbito en el que su presencia pudiera tener mayor trascendencia.

De esta manera, el cabildo se vuelve el espacio en donde se ponen de manifiesto las necesidades de la comunidad a través de quien encabeza la Presidencia de Comunidad y que ha sido reconocido como regidor de pueblo. No obstante, en agosto de 2015, el Congreso del Estado de Tlaxcala votó para que solamente pudieran tener voz, pero no voto, como hasta entonces tenían, en las sesiones de cabildo²⁵⁸. Dicha situación ha trastocado la relación al interior de las sesiones ya que si bien pueden plantear problemáticas y posibles soluciones, cuando se trata de votar, ellos se mantienen al margen.

Uno de los temas que se abordan en las sesiones de cabildo tiene que ver la asignación de los recursos y con la priorización de las obras que los presidentes de comunidad realizan conjuntamente con los Comités

²⁵⁷ Ever Sánchez Osorio, *op. cit.*

²⁵⁸ Iniciativas de Reforma a la Ley Municipal, *voto presidentes de comunidad, op. cit.*

Comunitarios. El resultado de plantear las propuestas ante el cabildo no ocurre sin sobresaltos. Así lo explica el presidente de San Benito Xaltocan:

Uno de los primeros [momentos en que se dificulta la relación con en el Cabildo] es cuando se definen los recursos, las participaciones cómo se van a repartir. Esa es una de las frustraciones que hemos vivido los presidentes de que bueno (sic) por qué las van a repartir a conciencia o a modo del presidente no, tienen que ser a conciencia de los presidentes de comunidad juntamente con todo el cabildo, pero no. Esa es una de las frustraciones muy complicadas de que cuando se trata de dinero pues nada más nos escuchan pero hasta ahí se queda y cuando se trata de algún trabajo, ya que ahorita estuvimos en los cabildos pasados, ahora los últimos que hubo ya tratamos asuntos de obras y ni siquiera nos toman en cuenta [...] A nosotros nos dan el derecho de elegir dónde se va aplicar, pero no nos dan el derecho de decir cómo se va a aplicar sino que dicen ok, te vamos a hacer el drenaje ok, pero en su momento [...].²⁵⁹

Plantear las necesidades de la comunidad en las sesiones de cabildo no garantiza que se les dé solución o incluso que sean discutidas por los miembros, lo cual hace que la labor de representación sea complicada y tenga como limitante la disposición del Ayuntamiento para solucionarla

Ese es uno de los problemas que enfrentamos en cabildo, de que llegamos [sic] los presidentes y discutimos los temas y hacemos unos, a lo menos su servidor, hacemos unos corajes [...] porque nos quedamos con el coraje, la frustración de no poder hacer más y desafortunadamente al final los que deciden y dan su voto son los regidores, el presidente municipal y la síndico y a veces se equivocan o a lo menos yo lo percibo así no? Se equivocan en las decisiones ya que bueno habían [sic] de tomar un poquito más en cuenta las propuestas o el punto de vista de los presidentes de comunidad y en este municipios no son tomadas en cuenta²⁶⁰.

²⁵⁹ Entrevista al presidente de comunidad de San Benito Xaltocan

²⁶⁰ *Ibíd.*

En Santa Cruz Tlaxcala la relación es distinta porque se ha buscado generar relaciones de trabajo con los regidores para que, a través de ellos se pueda incidir en las decisiones del cabildo o, en su caso, obtener beneficios para la comunidad haciendo uso de los medios de que dispone el Ayuntamiento. Aunque, lo anterior depende de la pericia personal para negociar. El presidente de la comunidad de Santa Cruz Tlaxcala lo ha resuelto de la siguiente manera:

yo le dije [al regidor] mira mientras sea para la comunidad pues no me pegues fuerte, si es para mí pues no hay ningún problema, pero si es para la comunidad pues yo creo que no lo merecen, creo que tanto como tú y yo somos o nuestros jefes (sic), la ciudadanía, bueno yo lo veo así, aquí la ciudadanía es la que manda y nosotros estamos aquí por la ciudadanía, y hemos hecho buena labor, algunas faenas ya hicimos. Nos ha tocado por comunidad porque nosotros, por ejemplo, él [el presidente municipal] puso unas banquetas, él igual se mete, y llevó una revolvedora y ve a gente y vamos a trabajar²⁶¹.

En el caso de San Marcos Contla, la relación con el Ayuntamiento se vio afectada porque no han sido convocados a sesiones de cabildo, no hay certeza de los recursos que les corresponden y buscan que se les devuelva el voto. La inconformidad llegó a ser noticia local al manifestarla en un acto público²⁶². Al día siguiente de tal acto público, el presidente municipal se reunió con los presidentes de comunidad para escuchar sus inconformidades y darles respuesta²⁶³.

Por otra parte, una herramienta que permite orientar la actuación de las Presidencias es el plan de trabajo que debe ser entregado al Ayuntamiento al

²⁶¹ Entrevista al presidente de comunidad de Santa Cruz Tlaxcala.

²⁶²El Sol de Tlaxcala 01 de febrero de 2018, “Exigen ediles de Papalotla más recursos”, Disponible en: <https://www.elsoldetlaxcala.com.mx/local/municipios/exigen-ediles-de-papalotla-mas-recursos-759938.html>

²⁶³El Sol de Tlaxcala, 02 de febrero de 2018, “Inician alcalde y presidentes de comunidad diálogo en Papalotla”, Disponible en: <https://www.elsoldetlaxcala.com.mx/local/municipios/inician-alcalde-y-presidentes-de-comunidad-dialogo-en-papalotla-879124.html>

inicio de la gestión, y se construye previo a un diagnóstico de las necesidades de la comunidad. De esta manera, el Ayuntamiento conocerá las prioridades de cada comunidad para que junto con las Presidencias de Comunidad se resuelva. Sin embargo, no todas las Presidencias cumplen con este requisito, entre otras razones porque no es exigido por el Ayuntamiento. En las comunidades de estudio, solo San Benito Xaltocan entregó el plan de trabajo a partir del cual se conduce. En las otras comunidades, pese a que se han considerado proyectos concretos a consolidar durante toda la gestión, no existe un escrito que formalice las prioridades a cubrir.

En suma, la Presidencia de Comunidad cuenta con dos mecanismos para representar a la comunidad frente al Ayuntamiento, estos con: voz en el cabildo y el plan de trabajo. Con estas herramientas la presencia de los representantes comunitarios en el cabildo tiene una función simbólica además de sustantiva. La primera ocurre cuando su presencia, el hecho de “estar en lugar de”, se considera como una manera de mostrar, formalmente, que las comunidades que integran el territorio administrativo del Ayuntamiento están involucradas en las actividades de gobierno. Además, se puede considerar sustantiva porque es en este lugar en donde se promueven los intereses de sus representados. Aunque, cabe destacar que su papel es hasta cierto punto poco fructífero, porque solo tiene voz y no voto, con lo cual las decisiones últimas dependen del Ayuntamiento y de la capacidad de negociación del presidente de comunidad. Además, el hecho de que no cumplan con el requisito de presentar un plan de trabajo rebaja sus posibles expectativas de negociación ante el cabildo quedando su representación en aspectos más simbólicos, que factuales.

5.2.2 La representación de la Presidencia de Comunidad al interior de la comunidad

El sentido simbólico y la legitimidad social que tiene en las comunidades una autoridad comunitaria van más allá de los procedimientos formales e institucionales que formalizan su carácter de gobierno descentralizado dependiente del Ayuntamiento. Con la introducción de esta figura a la administración municipal, quedó consolidada una forma de organización tradicional utilizada por las comunidades desde hace más cincuenta años. Esto significa que su importancia no solo se debe a las facultades que las Leyes locales le otorgan sino al reconocimiento social que le antecede.

De esta manera, la Presidencia se vuelve un referente de autoridad hacia el interior de la comunidad que tiene a su resguardo, por tradición y por costumbre, todas las instalaciones e infraestructura de su territorio, como son panteón, jardines, kiosco, comercios o unidades deportivas, independientemente de que exista una Ley que así lo indique. Se puede entender como una ratificación sobre el mantenimiento de lo que se considera como bienes de la comunidad y que, por tanto, son su responsabilidad. Lo anterior plantea la identificación con el territorio, sobre la autoridad que asumen los ciudadanos de hacer uso y mantener los bienes que son “de su comunidad”.

Además, tiene la potestad de conservar el orden social y la seguridad interna. En el caso de San Benito Xaltocan y Santa Apolonia Teacalco tienen como parte de su infraestructura un espacio que en otro tiempo fue utilizado como cárcel (ya en desuso), lo cual lleva a considerar el nivel de autonomía que ostentaban y la forma de organización política y social que se practicaba previo

a la institucionalización de las Presidencias. Al día de hoy, como pone de manifiesto el siguiente extracto de entrevista, se da una contradicción entre la autoridad emanada de la Presidencia de Comunidad y Leyes de rango superior, de tal forma que las comunidades tienen, en cierto modo, restringidas sus capacidades de actuación.

Antes desde el más pequeño hasta el más grande salía a hacer su faena y ahora ya casi nadie quiere salir. Ahorita como le digo varios no salieron y yo dije francamente voy a hacer un papel donde los voy a meter aquí en la cárcel y van a pagar su multa, pero da la coincidencia de que dicen ¡derechos humanos!, te vamos a demandar, entonces pues ya no se puede hacer eso. Pero si no se metiera todo eso yo creo que realmente y anteriormente sí trabajaban por qué, porque daba miedo decían: te van a meter preso, te van a hacer esto, te van a hacer una multa mejor sal y ahora ya no. Ahora ya cualquiera se opone²⁶⁴.

No obstante, la Presidencia de Comunidad continúan siendo un referente para la solución de problemas inmediatos o vecinales, una instancia a la que los ciudadanos también acuden en busca de recursos.

[...] llegaban acá y me decían [los vecinos], sabemos que no hay recurso, pero te dejo la solicitud. [respondía] Sí, no te preocupes, te lo voy a dar, dale el foco o mándale a “perico” [la persona de mantenimiento] a limpiar en frente de su casa o cualquier cosita que te pidan [...] Y es que, que vino la persona y que necesito para gasas, microporo y una pomada, pues dásela y sacas de tu cartera cincuenta, veinte pesos²⁶⁵.

De esta manera, se consideran a la Presidencia de Comunidad como figura de autoridad, que pueden y deben apoyar a la población en todas sus necesidades, desde las menores como medicamentos o pasteles de graduación hasta el mejoramiento de la infraestructura comunitaria y obra pública, aunque su capacidad de sanción se haya visto limitada.

²⁶⁴ Entrevista al presidente de comunidad de Santa Apolonia Teacalco.

²⁶⁵ Entrevista al presidente de comunidad de Santa Cruz Tlaxcala.

5.2.3 La Presidencia de Comunidad como representante del Ayuntamiento hacia la comunidad

Como instancia desconcentrada del Ayuntamiento, la Presidencia de Comunidad ha sido un medio para llevar programas, proyectos y campañas municipales y estatales hacia las comunidades y que éstos no se concentren en la cabecera municipal. Aunque cabe señalar que, algunas cabeceras municipales tienen su propia Presidencia de Comunidad —es el caso de Santa Cruz Tlaxcala— pese a que, como se vio en el capítulo dos, entre las razones de institucionalizar esta figura estuvo la necesidad de atender las demandas de las comunidades alejadas del centro. De esta manera, hacer presente al municipio en todas sus comunidades implicó trasladar algunas funciones, aunque la responsabilidad última continúe recayendo en el ayuntamiento.

Así, conforme a las facultades conferidas se pueden distinguir dos rubros desde los cuales la Presidencia de Comunidad funciona en nombre del Ayuntamiento. Se le puede considerar como un enlace y como delegado de ciertas funciones, dos principales: la recaudación y las funciones administrativas. El primer rubro de la relación se ilustra con el siguiente fragmento de entrevista:

[...] funciona más como gestor y también es como una oficina de recepción de quejas y denuncias. Es decir, la función principal es recibir todas las demandas sociales de la ciudadanía, del pueblo, y canalizarlas a la instancia que corresponde, en este caso la más inmediata: Presidencia Municipal. Asesorar a la ciudadanía sobre sus trámites que tienen que realizar porque todos llegan aquí buscando la solución para todos sus problemas y aquí se les dice “bueno, acude con el juez, acude a tal secretaría, acude a tal unidad administrativa, en

fin”. Segundo, tiene que ver, como tarea prioritaria, sobre la vigilancia solamente coadyuvando porque no tiene cuerpo al mando policiaco, solo coadyuvando con los cuerpos policiacos municipales. De hecho, una obligación que tiene es informar al presidente constantemente sobre todos los acontecimientos relevantes que sucedan en su circunscripción, en su comunidad. Recibir a la ciudadanía [...] priorizar los problemas y necesidades para poderles dar la solución.²⁶⁶

En tanto que la Presidencia de Comunidad es el primer contacto que tienen los ciudadanos con una autoridad municipal se establece una relación de enlace que hace fluir información para dar respuesta a las necesidades inmediatas o para ser beneficiario de programas y servicios que ofrece el propio Ayuntamiento como pueden ser campañas de salud, actividades culturales, obtención de bienes subsidiados, afiliación a programas sociales federales, entre otros. En este caso, la Presidencia de Comunidad no busca el acceso a estos servicios, solo orienta y transmite la información, lo cual solo implica, en ocasiones, colocar carteles con las referencias en sus instalaciones. Su contacto permanente con el Ayuntamiento y con la ciudadanía hace que esta relación sea considerada como primordial para la atención y solución de problemas locales.

[...] es fundamental la aportación que hacen porque un presidente de comunidad es quien tiene el consenso con la ciudadanía. Un presidente de comunidad es quien recibe de primera mano las necesidades y problemáticas del pueblo. Un presidente de comunidad es quien tiene la relación política, social con la comunidad y se las pasa al presidente municipal. El presidente municipal no viene a hacer foros de consulta popular, el presidente municipal no viene a las colonias, fraccionamientos a entrevistarse a dialogar, cosa que sí hace el presidente de comunidad...al menos el de San Benito Xaltocan²⁶⁷.

En este mismo rubro también se puede considerar la recepción de reclamos, de necesidades e inconformidades de la población que, aunque no necesariamente dependan de su potestad como autoridad municipal, es ella

²⁶⁶ Entrevista con el auxiliar administrativo de la Presidencia de Comunidad de San Benito Xaltocan.

²⁶⁷ Entrevista con el auxiliar administrativo de la Presidencia de Comunidad de San Benito Xaltocan.

quien las encara. En este sentido, se puede considerar que las exigencias ciudadanas al llegar a la Presidencia de Comunidad pueden encausarse de tal forma que se evite o contenga lo que podría ser un problema social y que este incluso llegue como una exigencia a la Presidencia Municipal.

[...] cuando estuvimos en campaña tocando puertas el 90% dijeron que el principal problema era el centro de salud [...] pero como decía, el centro de salud se rige por la jurisdicción, desafortunadamente pues no le dan papelería, no le dan bolsas, no le dan material de limpieza eso la gente dice “es que el centro de salud el presidente ni siquiera los apoya” entonces yo he tratado de apoyarme del regidor de salud, del Presidente de San Lucas [comunidad cercana] que también le corresponde esta clínica nos hemos apoyado para mejorar el servicio porque dice la directora “no me dan el material necesario para le trabajar y eso me limita a cinco consultas” no, pues [le pregunta el Presidente] ¿qué necesita para que de veinte? No pues necesito papel, hojas, una persona que venga a limpiar y bueno vamos a ir checando y en principio de año pusimos una persona, pero después ya no quiso trabajar. De ahí fuimos a pedirle apoyo a la Presidencia Municipal a la dirección de Servicios Municipales para que nos apoyara con una persona [...] pusimos una cuota de recuperación para tener material: hojas, jabón para los baños y los arreglamos, la gente ya está conforme [...] ²⁶⁸.

Por otra parte, en cuanto a su carácter de recaudador de impuestos la Ley le confiere elaborar un padrón de contribuyentes de su comunidad²⁶⁹ y en algunos casos, como el de San Marcos Contla, se delega el cobro de impuesto predial. Sin embargo, no en todos los municipios se hace esta transferencia de funciones ello depende de la decisión de la Presidencia Municipal al considerar que la comunidad tiene la *capacidad* para realizar esta labor²⁷⁰. Se toma en cuenta, también, el tamaño de la población y la distancia física que exista entre la comunidad y su cabecera municipal.

²⁶⁸ Entrevista con el presidente de comunidad de Santa Cruz Tlaxcala.

²⁶⁹ Fracción IX del artículo 120 de la Ley Orgánica Municipal.

²⁷⁰ La fracción X del artículo 120 de la Ley Orgánica Municipal indica como una de sus facultades: “Si acredita tener la capacidad administrativa y si lo aprueba el Ayuntamiento, realizar el cobro del impuesto predial en la circunscripción que le corresponda y enterar su importe a la tesorería”

No obstante, existe un actor de tipo político y social que existe en la relación de las comunidades con sus respectivos ayuntamientos. Así, la presión social y la exigencia de los ciudadanos por obtener mayor autonomía y control sobre sus comunidades puede ser canalizada por el ayuntamiento en forma de descentralización de estas facultades que, además, están reconocidas en la Ley municipal. No obstante, su participación puede considerarse operativa pues la Presidencia no tiene ninguna injerencia en la definición de cuotas y solo se remite al cobro y elaboración del padrón.

Por otra parte, y en referencia a la descentralización, la Presidencia de Comunidad tiene la facultad –conforme lo que le asigne el Ayuntamiento– de expedir constancias de radicación²⁷¹ y de concubinato, administrar el panteón de su comunidad²⁷² y la actividad comercial, además de quedar bajo su cuidado los espacios públicos que por estar localizados en el territorio de la comunidad se consideran parte de su infraestructura, tal es el caso de las unidades deportivas, parques y jardines. Estas tareas le permiten tener mayor posibilidad de acción y de decisión sobre los bienes de la comunidad, no obstante, estas responsabilidades pueden superar la capacidad económica de la Presidencia de Comunidad y convertirse en un desafío para su administración considerando los recursos con los que cuenta. Por ejemplo, en el caso de Santa Apolonia Teacalco la comunidad cuenta con una unidad deportiva y una alberca olímpica que no se utilizan y que por el contrario paulatinamente muestran signos de deterioro y hurto.

²⁷¹ Fracción XXIII del artículo 120 de la Ley Orgánica Municipal

²⁷² Fracción XXI del artículo 120 de la Ley Orgánica Municipal.

En el caso de Santa Cruz Tlaxcala, su primer informe de actividades dio cuenta de las acciones y mejoras para la infraestructura de la comunidad de la siguiente manera: “Mejoramos y limpiamos nuestro panteón municipal, de igual manera elaboramos otro tanque de agua en el interior del mismo (sic) con la finalidad de abastecer nuestros sepulcros” y “se llevó a cabo la reparación de los aparatos de ejercicio al aire libre que se encuentran dentro de la unidad deportiva, para mejorar su usos y así seguir fomentando el deporte y ejercicio²⁷³.”

Por su parte en San Benito Xaltocan se muestra la complejidad para satisfacer las demandas de un nuevo panteón para la comunidad.

Estábamos viendo lo de un terrenito para el panteón, nos sale bastante considerable el precio, eran arriba de dos millones de pesos y bueno al final vino COEPRIST,²⁷⁴ hizo el estudio y nos dijo que no es viable ese terreno. Ahorita estamos en pláticas de que (sic) podríamos conseguir otro lugar y de que la comunidad pudiera comprarlo. Una vez que la comunidad compre el terreno ya pueden ahí invertir recurso público, recursos federal o estatal, para el proyecto arquitectónico, para bardarlo (sic) y para hacerle algunas otras cosas, pero siempre y cuando la comunidad tenga el terreno²⁷⁵.

Situación similar se expuso en la asamblea de Santa Apolonia Teacalco, pero en ella se resolvió utilizar los terrenos que son de la comunidad, aunque consideraron necesario realizar una cooperación para colocar la barda perimetral y las instalaciones necesarias²⁷⁶. De esta manera, la resolución de los problemas de infraestructura queda delegada a la Presidencia y su capacidad de

²⁷³ Tríptico difundido en la comunidad de Santa Cruz Tlaxcala con motivo del primer informe de actividades de la Presidencia de Comunidad de la cabecera.

²⁷⁴ COEPRIST es la Comisión Estatal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios del Estado de Tlaxcala.

²⁷⁵ Entrevista con el presidente de Comunidad de San Benito Xaltocan.

²⁷⁶ Asamblea en Santa Apolonia Teacalco realizada el 10 de marzo de 2018.

respuesta, y solo en los casos extraordinarios el Ayuntamiento asume la entera responsabilidad de la infraestructura de sus comunidades.

Así, en su carácter de enlace la Presidencia de Comunidad muestra una presencia simbólica e incluso pasiva, por un lado, al ser solo un vínculo de información, pero debe considerarse también su intervención como disipadora de demandas en donde la figura se dinamiza. Por otra parte, cuando se toma en cuenta la descentralización de las facultades de administrativas y de gobierno municipal su actividad incrementa considerablemente.

5.2.4 La representación de la Presidencia de Comunidad hacia otras instituciones

Al tener un carácter como gobierno local, aunque no con personalidad jurídica, la Presidencia de Comunidad está en posibilidades de acercarse —como representante legítimo de una comunidad— a instituciones no gubernamentales, empresas de todo tipo, fundaciones, instituciones federales y municipales para gestionar recursos, bienes o servicios. Su potestad de gobernante local le autoriza para ser reconocido en todas estas instancias como autoridad. Esto ha permitido que su acción no se limite a gestionar frente a las direcciones y programas que derivan de la Presidencia Municipal, por lo que el panorama de su acción se vuelve más amplio. Es decir, aunque depende del Ayuntamiento y tiene acceso a todas las áreas de servicio público municipales²⁷⁷ para buscar la satisfacción de las necesidades de la comunidad, este hecho no lo vuelve dependiente del Ayuntamiento.

²⁷⁷ Entre ellas se encuentran los regidores; direcciones como obras públicas, vialidad y seguridad, DIF, desarrollo económico; coordinaciones: cultura, deporte, educación, juventud, ecología, turismo, coordinación de programas federales, entre otros

[...] esa es la ventaja de que uno sea presidente de comunidad porque uno puede entrar a dependencias públicas, a dependencias privadas y a dependencias hasta religiosas, por ejemplo, esta de los calentadores solares la bajamos a través de un arquitecto que está en INDUVIT²⁷⁸ ellos construyen casas y Solaris les da a esas casas el producto, pero a través de ése arquitecto pues bajos ese producto a menor precio. Eso hace que sea una gestión mía. No lo hace ni el presidente municipal ni los demás presidentes. No, es una gestión mía que por esa relación que se tiene se logró bajar a ese precio²⁷⁹.

Solo las presidencias de Santa Cruz Tlaxcala y San Benito Xaltocan han puesto en práctica dicha forma de vinculación. En el caso de la primera, las instancias a las que se ha acercado son: Asociación Civil Mariana Trinitaria, Fundación UATx (Universidad Autónoma de Tlaxcala), Coordinación del Sistema Estatal de Promoción del Empleo y Desarrollo Comunitario, Secretaria de Fomento Agropecuario del Estado de Tlaxcala (SEFOA), además del diálogo con diputados locales y federales. La presidencia de San Benito Xaltocan ha buscado apoyo en la Asociación Mexicana de Malta y la fundación de la Universidad Autónoma de Tlaxcala (UATx).

Sin embargo, dado que la Presidencia no cuenta con personalidad jurídica, en algunas de estas instancias —como Mariana Trinitaria y SEFOA— se requiere que sea el ayuntamiento quien intervenga para la obtención de los bienes, recursos o servicios, esto en el proceso final de la gestión. Lo anterior hace recordar las jerarquías del gobierno local, así como la relación de dependencia y limitada autonomía de la figura comunitaria.

²⁷⁸ Instituto Inmobiliario de Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de Tlaxcala.

²⁷⁹ Entrevista con el presidente de comunidad de Santa Cruz Tlaxcala.

5.3 La representación política desde la Presidencia de Comunidad: Relación entre mandato e independencia

La representación política, cabe recordar desde las palabras de Hanna Pitkin, implica “actuar conforme al interés de los representados, de una manera responsiva hacia ellos”²⁸⁰. Es decir, estaría en un hipotético punto intermedio entre el interés ciudadano y la autonomía en la toma de decisiones, lo que implica que no siempre se atiende a las peticiones de los ciudadanos, pero siempre se actúe buscando el beneficio común. Por ello, los representados pueden no estar de acuerdo con las decisiones tomadas por sus representantes políticos, pero, en todo caso, estos últimos están autorizados a tomar decisiones que *vinculan* a sus electores.

De esta manera, y centrándonos concretamente en la investigación, la representación política llevada a cabo desde la Presidencia de Comunidad puede considerarse alejada del mandato imperativo porque, en los casos de referencia, no hay exigencia categórica que defina la manera en que se deben atender las necesidades de la población. Es más, después de completado el proceso de elección, los ciudadanos se mantienen al margen de las acciones de la Presidencia. No es sino hasta que surgen situaciones que los afectan directamente —tal es el caso del suministro de agua potable— que los ciudadanos acuden con exigencias concretas sobre lo que debe ser la actuación de su representante. Ante los desacuerdos, se presenta un momento de negociación, como se detallará en el siguiente apartado, en el que discurre la

²⁸⁰ Hanna Pitkin, *op. cit.*, p. 209.

noción de independencia del representante frente a las necesidades individuales de los ciudadanos.

No obstante, si se considera que la integración de las Presidencias se realiza con ciudadanos que han radicado en la comunidad incluso desde su nacimiento junto con su familia extensa y que manifiestan, de diferente manera, su pertenencia a la comunidad y, además se han implicado en ella de forma política, religiosa o civil, entonces se puede considerar que ellos mismos son parte de la construcción del mandato. Es decir, conocen las necesidades, están sujetos a ciertos intereses y expectativas que comparte con una parte de la población. En este punto, de hecho, se encontraría la imbricación de la figura Presidencia de Comunidad a partir del reconocimiento colectivo de las personas que ejercen el cargo de presidente, quienes son parte de la comunidad, en muchos casos, por generaciones.

El mandato, en este contexto, no es impuesto ni desconocido o novedoso, sino que forma parte de la toma de decisiones, y puede estar incluido en el plan de trabajo. Así, al tener en cuenta los intereses y expectativas de la población, se priorizan las necesidades e interesa apoyar los festejos locales, a las escuelas, gestionar obra pública o programas de asistencia social, mejorar la infraestructura o los servicios públicos, entre otros.

Conforme a lo anterior, en los siguientes dos apartados se aborda el carácter autónomo de las Presidencias en la toma de decisiones, considerando los vínculos que pueden condicionar su acción. Además, se considera la evaluación que los ciudadanos hacen de la actuación de sus representantes comunitarios porque si bien no hay una manifestación abierta y concreta que

exija una forma de actuar sí existe una expectativa que se usa como referencia cuando se expresa una evaluación. Lo anterior permite generar un panorama amplio de lo que implica la representación política desde la actuación de las Presidencias y desde la consideración de los ciudadanos.

5.3.1 Autonomía y toma de decisiones en la Presidencia de Comunidad

En la teoría de la representación, los vínculos que mantiene el representante con grupos, personajes políticos o partidos políticos ameritan ser considerados como un elemento que caracteriza a la representación. Esto debido a la influencia o el interés personal que puede generarse en la actuación del representante y que puede ser opuesto al interés social. En lo que sigue se revisan las relaciones políticas y sociales que pueden mediar la toma decisiones de las Presidencias en las cuatro comunidades de estudio.

La elección de las Presidencias de San Benito Xaltocan y San Marcos Contla estuvieron mediadas por partidos políticos, pero solo en el caso de la segunda el representante es militante del partido desde hace 29 años mientras que el primero respondió a un proceso coyuntural que, no obstante, ha tenido cierta incidencia en su actuación. En ambos casos, la cercanía con partidos políticos tiene implicaciones en la actuación de la Presidencia. En el caso de San Benito Xaltocan la relación se estableció con el partido local Alianza Ciudadana (PAC), cuyos fundadores y algunos dirigentes pertenecen a la Universidad Autónoma del Estado de Tlaxcala. Si bien el presidente ha manifestado abiertamente no tener ninguna obligación hacia ese partido, reconoce que esta cercanía ha permitido que sea mucho más fácil acceder a los

programas sociales que maneja la universidad para llevarlos a su comunidad.

Así lo relata:

Este partido sí me ha apoyado. Lo único que veo es que son los dirigentes de la Universidad Autónoma de Tlaxcala que son los señores Ortiz Ortiz. A través de ellos hemos traído varios apoyos como fue el módulo dental, como han sido campañas de salud para la comunidad. Han venido a darles atención médica y odontológica a las personas que acuden aquí a las ferias de la salud, y también algunos otros apoyos como es ropa, como es despensas, ayuda psicológica para las personas que lo necesitan y así algunas otras cosas que nos han dado a través del partido. Gracias a que estamos en ese partido pues nos apoyan por ese lado [...] Han sido muy respetuosos hasta ahorita conmigo porque yo soy nuevo en el partido no sabía quiénes eran los dirigentes. Sabía que existía el partido, pero hasta ahí. Y hasta ahorita no me han exigido estar con nadie, no me han pedido sabes que acarreamos gente para tal parte no, no, no. hasta horita no. Siempre el vínculo con ellos ha sido el apoyo que ellos nos han brindado aquí a la comunidad [...] nos hemos acercado con otras personas de otros partidos y nos han brindado el apoyo. Hemos estado por ahí con Juan Corral, diputado federal, y nos lo comentó así, nosotros le pusimos en la mesa que a esta comunidad le urge un panteón y nos dijo: con todo gusto muchachos yo los puedo apoyar, únicamente si tienen el terreno adelante yo los apoyo [...] También estuvimos platicando con la diputada Lorena Cuellar igual nos brindó el apoyo, nos va a hacer una techumbre, fue lo que nos comentó [...] Hemos ido a pedirles apoyo y no nos preguntan de qué partido vienes, de qué color eres, no²⁸¹.

En este caso concreto, como se afirma en el extracto de entrevista, no parece existir una relación condicionante o de presión sobre las acciones de la Presidencia, ni tampoco que se condicionen los servicios a cambio de apoyo político. Pero, el hecho de haber participado como candidato bajo las siglas de determinado partido político puede hacer la diferencia entre acceder de manera más o menos complicada a los programas o apoyos sociales en general.

²⁸¹ Entrevista con el presidente de comunidad de San Benito Xaltocan.

En términos de la relación con los grupos sociales y políticos de la población, la experiencia de San Benito Xaltocan puede también ilustrar la actuación de la Presidencia frente a las presiones sociales. En dos ocasiones, las decisiones que se han tomado no han sido del completo convencimiento de una parte de la comunidad, misma que ha manifestado su descontento. No obstante, ha imperado la potestad de la Presidencia, es decir, un ejercicio de representación política abajo la definición que aquí se ha asumido. El primer momento fue cuando decidió incluir a un miembro más en su estructura administrativa, cuestión que tanto el presidente municipal como una parte de la población cuestionaron. La otra corresponde a la administración del agua potable que había estado a cargo de una comisión nombrada por el mismo pueblo pero que fue retomada por la Presidencia, sustentando su acción en las leyes municipales y las propias facultades que le confiere su cargo.

[...] el problema más complicado que ha venido a dividir a esta comunidad exactamente es el agua potable. ¿Por qué motivo? Porque en primera a veces los que estamos al frente, los que estamos aquí en la presidencia no hacemos las cosas como se tienen que hacer con respeto y con honestidad. Y enseguida pues porque aquí los caciques quieren siempre tener el control y el poder sobre el agua potable ya que bueno cuando llegan a hacer algún fraccionamiento o alguna otra situación aquí en la comunidad pues se obtiene equis recurso para beneficio del funcionamiento de la red de agua potable o bien pues para otro tema. Entonces, estas personas en lugar de aplicar este recurso pues para lo que es, lo han aplicado para beneficio personal o para satisfacer compromisos políticos y eso es lo que ha hecho que este pueblo se parta en pedazos. La ley nos dice que el que tiene el derecho y la obligación de formar el comité del agua potable pues es el presidente de comunidad, así lo dice la ley estatal, municipal. Pero bueno, estas personas no se quedan conformes. Últimamente por ahí hay rumores de que va a volver a cerrar la presidencia porque ellos quieren tener el control sobre el agua potable, el cual aquí se les está dando totalmente transparencia (sic) y rendición de cuentas y tenemos al frente a una persona con mucho conocimiento [...] Recibimos la administración y fuimos a verificar el manantial y no se estaba clorando el agua, los tableros de control de la energía eléctrica hacia las bombas estaban en condiciones muy pésimas (sic) y por ahí tuvimos un corto y daños muy importantes, muy considerables en estos tableros ya que son tableros que manejan voltajes de cuatro cuarenta

es muy delicado. Gracias al conocimiento del ingeniero bueno pues no pasó a más se le puso atención y se pudo reparar sin dejar al pueblo sin el vital líquido siguiendo potabilizando el agua²⁸².

Así, el espacio de negociación que se estableció entre una parte de la sociedad, particularmente los caciques del pueblo, en palabras del presidente de comunidad, y la decisión de la Presidencia se resolvió al considerar las leyes municipales que lo facultan y respaldan para tomar decisiones en función del interés general de la población. Con lo anterior si bien se evitó responder a presiones de una parte de la población se enfatizó el sentido político e independiente de la representación en esta comunidad. El ejemplo del agua potable, por otro lado, evidencia no solo la disputa por el poder político, sino también la lucha por los escasos recursos existentes en un contexto local donde los diferentes grupos de presión están encabezados por las personas que disponen de mayor poder económico en la comunidad.

Por otra parte, en las comunidades que eligen por usos y costumbres, la relación con partidos políticos es ambigua. En el caso de Santa Cruz Tlaxcala, la elección se realizó por usos y costumbres lo cual implica no mantener adherencia hacia ningún partido político, y aunque pudiera identificarse con alguno²⁸³ ello no es motivo que condicione sus acciones. La relación con los partidos políticos no surge de un compromiso ni deriva en una obligación política. Se realiza a manera de intercambio “personal” es decir, se hacen “favores” entre “conocidos”, lo cual deja sin efecto cualquier relación de presión política.

²⁸² Entrevista con el presidente de comunidad de San Benito Xaltocan.

²⁸³ En el capítulo IV se planteó la presencia de partidos políticos en las elecciones por usos y costumbres en esta comunidad y se menciona que algunos candidatos tenían apoyo de partidos políticos y esto era sabido por los ciudadanos, aunque en las campañas no se mencionara abiertamente.

Yo fui electo por usos y costumbres y hoy en día eso me da muchas posibilidades porque yo puedo entrar a cualquier partido a pedir apoyos. Y de esta red joven que pertenece al PRD yo he recibido mucho apoyo porque en esta red hay muchos presidentes municipales y de comunidad entonces como que hemos hecho buenas amistades y nos han apoyado. Por ejemplo, el presidente de Apizaco que nos prestó la grúa, tal regidor pues nos apoyó que para una persona que tuvo un problema en San Pablo y pues vamos. En algún momento ya metimos algunos proyectos por parte de Red Joven que nos apoyaron que ahorita estamos en espera de que pueda bajar ese recurso [...] Yo se los he comentado a todos los partidos, cuando yo estuve en campaña, cuando fui candidato a mí me apoyó PAN, PRD, Movimiento Ciudadano, PAC, PRI. Todos los partidos a mí me apoyaron, ahora muchas personas me han venido a ver. [...] Por ejemplo viene el dirigente del PAC, dice “fíjate que fui al Barrio del Alto y dice la señora que no tiene su lámpara, ¿nos echas la mano para poder agilizarlo?” sí, como no. Entonces llego y checo su lámpara o alguna necesidad. De esa manera yo voy como que, apoyándolos, pero no tanto como partidos, sino que como (sic) es población lo manejo general” [...] La gente me echa la mano no por el partido, la gente nos echa la mano por nosotros, porque han visto que nosotros les hemos echado la mano. Si yo voy y les digo échame la mano para el PAC, para el PRD, para el VERDE, para el PAC o para el PAN, ah no, y lo han manifestado, dicen: “yo no te voy a apoyar en eso. Yo te apoyo a ti, si tú dices que él es bueno y que tú puedes sacar algún provecho para la comunidad de ese partido pues adelante²⁸⁴”.

El siguiente extracto apunta que la falta de apoyos políticos concretos facilita la relación con diferentes administraciones gobernadas por partidos políticos concretos. Al no darse una relación vehiculada a partir de los partidos. Las relaciones entre instituciones pueden devenir en relaciones de corte clientelar.

Sin condiciones, porque muchas veces te dicen échanos las manos para, bueno ellos buscan afiliaciones, apoyo a un candidato, ahorita estamos con PAN, PRD, PAC. Pero todo ha cuadrado porque hoy en día con eso de la coalición del frente por México que se juntó Movimiento Ciudadano, PAN, PAC y PRD nos ha echado la mano porque es un solo equipo, entonces si nos ven en el

²⁸⁴ Entrevista con el presidente de comunidad de Santa Cruz Tlaxcala.

PAC, si nos ven en el PRD no hay ningún problema porque es el mismo equipo. Lo malo es que nos vieran en el PRI ¿oye, estás en el PRI y estás en el frente amplio? Muchos amigos que nos han catalogado, no tú eres de tal partido, no. Yo soy neutro. Yo apoyo al PAN, PRD, Movimiento Ciudadano y al grupo como tal, y eso nos ha ayudado mucho. Ya no se ve tan mal. Yo estoy ahí porque quiero bajar algunos apoyos y tener algo para la comunidad, para que sobresalga. Por ejemplo, vi a Minerva Hernández Ramos, que era diputada federal y que ahora va para el senado y ella nos pidió el apoyo. Sí, con gusto es usted del PAN vamos a apoyarla, a mí el PAN me apoyó. Pero sabe qué, quiero que me apoye con unas paradas de combi y me dice sí, dame chance lo vamos a hacer. Si usted me echa la mano con gusto yo le entro y convenzo a mi familia principalmente y después ya convenceré a mis amigos, pero es a través de un fin. [...] Como estamos en tiempo de elecciones todo son promesas, pero ha habido algunos como el dirigente del PAC [en el municipio] que nos dice oye, échanos la mano para tal reunión lleva a gente y sí la llevo pero yo sé, o por lo menos con la persona que está en el PAC, yo sé que de aquí a mañana él nos va a apoyar. Él de todas formas, pierda o gane, tiene que apoyarnos porque vamos con esas personas²⁸⁵.

El mensaje general sería, por tanto, que la falta de institucionalización de las relaciones políticas comporta, en cierta manera, que se vehiculen las necesidades a través de relaciones personales y de amistad, de favores que se deben regresar. Así, las Presidencias de Comunidad pueden ser utilizadas como espacios políticos desde los cuales se puede apoyar a una campaña, ofrecer recursos, invitar al voto, hacer trabajo político para algún candidato o partido. La cercanía con los ciudadanos favorece el intercambio de bienes y la estrategia política a realizar.

5.3.2 La acción de la Presidencia de Comunidad bajo la observancia pública

²⁸⁵ Entrevista con el presidente de comunidad de Santa Cruz Tlaxcala.

Como se ha dicho antes, en las comunidades de estudio las Presidencias no disponen de preceptos o pautas por cumplir expresadas abiertamente. Por el contrario, los ciudadanos reconocen que los representantes deben “trabajar por el bien de la comunidad porque por ello les pagan”. De esta manera, la acción de las Presidencias se deja en manos de quien la encabeza, pero se mantiene bajo la evaluación pública permanente, como corresponde a la gestión de un cargo público elegido por un colectivo.

En las comunidades de estudio, a partir de los datos levantados en la encuesta, vemos que la evaluación que se hace sobre la actuación de la Presidencia es muy variada, abarcando opiniones positivas entre quienes consideran que han realizado un buen trabajo, hasta otros que reprueban el desempeño de la Presidencia de Comunidad. La información que a continuación se presenta muestra los resultados obtenidos al aplicar un cuestionario sobre participación ciudadana en las cuatro comunidades de estudio, siendo un total de 120 cuestionarios, 30 por cada comunidad, lo que la hace una muestra no representativa. En el caso del siguiente cuadro se utilizó una escala Likert, del 0 al 4, en donde los entrevistados expresaban la importancia que para ellos tiene la Presidencia de Comunidad. De esta manera, al margen de la opinión concreta de la gestión, como se muestra en el siguiente cuadro, los encuestados manifestaron, en su mayoría, que la Presidencia es una figura importante dentro de su comunidad.

Cuadro 5.3 Importancia de la presidente de comunidad en las comunidades de estudio

¿Qué tan importantes para usted la Presidencia de Comunidad?

	San Benito Xaltocan %	San Marcos Contla %	Santa Cruz Tlaxcala %	Santa Apolonia Teacalco %	Total %
Muy importante	5.8	9.2	7.5	6.7	29.2
Algo importante	9.2	6.7	10.0	10.0	35.8
Poco importante	5	8.3	5.0	1.7	20.0
Nada importante	5	0.8	1.7	6.7	14.2
NS/NC	0	0	0.8	0.0	0.8
					100

Fuente: elaboración propia con datos del trabajo de campo.

Como se puede ver, los encuestados de las cuatro comunidades consideran que la Presidencia es muy importante o algo importante superando las categorías de poco o nada. Por lo anterior, se puede plantear el valor simbólico que esta figura tiene, al margen de la evaluación que se haga de su desempeño.

La respuesta a la pregunta ¿cuál considera que es la necesidad más urgente de su comunidad?, se tuvieron siete respuestas: drenaje, agua potable, alumbrado público, seguridad, mantenimiento de las instalaciones recreativas, mantenimiento de calles, creación de fuentes de empleo. La pregunta siguiente fue si la Presidencia de Comunidad había manifestado interés en dar respuesta a dicha necesidad, los resultados se muestran en el siguiente cuadro.

Cuadro 5.4 Relación entre las necesidades de la comunidad y la atención que les ha dado el representante

Necesidades	Interés por resolver las necesidades		Total %
	No %	Si %	
Drenaje (n=6)	5	0	5

Agua Potable (n=8)	2.5	4.2	6.7
Alumbrado público (n=29)	14.2	8.3	24.2
Seguridad (=37)	14.2	13.3	30.8
Mantenimiento de instalaciones recreativas (n=3)	2.5	0	2.5
Mantenimiento de calles (n=36)	20.8	5	30
Crear fuentes de empleo (n=1)	0.8	0	0.8
Total			100

Fuente: elaboración propia con datos del trabajo de campo.

Sin embargo, los encuestados consideraron que existe un amplio compromiso de sus representantes comunitarias, o al menos comentaron así debe ser porque su cargo lo exige. Con lo anterior se vuelve a reafirmar la importancia que desde el deber ser se le atribuye a esta figura.

Cuadro 5.5 Compromiso del presidente de comunidad

¿Considera que el presidente de comunidad está comprometido con el bienestar de la comunidad?			
Comunidad	No %	Si %	NS/NC %
Santa Apolonia Teacalco	80.0	16.7	3.3
San Benito Xaltocan	23.3	66.7	10.0
Santa Cruz Tlaxcala	16.7	76.7	6.7
San Marcos Contla	23.3	60.0	16.7

Fuente: elaboración propia con datos del trabajo de campo

De esta manera, bajo la mirada de los encuestados la Presidencia de Comunidad debe mantener un compromiso con el servicio a la comunidad. En el caso de Santa Apolonia Teacalco, llama la atención que al ser una comunidad que elige cada año a su representante a través de usos y costumbres, las personas encuestadas consideran que no existe compromiso por la comunidad. Por el

contrario, en las otras tres comunidades, la opinión dominante es que la Presidencia de Comunidad está comprometida con el bienestar de la comunidad. Quizá el hecho que el presidente se elija anualmente pueda incidir en el bajo compromiso institucional en el caso de Santa Apolonia Teacalco, aunque este aspecto necesitaría mayor investigación.

Por otra parte, cuando se trata de dar una calificación al representante de acuerdo a la manera en que atiende los problemas de la comunidad la misma comunidad de Santa Apolonia Teacalco presenta la calificación menor, cero. Mientras que las otras comunidades se concentran en del 5 al 8.

Cuadro 5.6 Calificación al desempeño de la Presidencia de Comunidad por comunidad

¿Qué calificación le daría a la forma en que el presidente de comunidad atiende los problemas que se presentan?				
Calificación	Santa Apolonia Teacalco	San Benito Xaltocan	Santa Cruz Tlaxcala	San Marcos Contla
0	14	2	1	0
1	0	0	1	0
2	0	0	0	2
3	0	0	0	1
4	0	0	0	0
5	12	1	4	5
6	0	3	2	9
7	0	7	6	5
8	1	3	12	3
9	0	7	1	0
10	1	0	1	0
NS/NC	2	7	2	5
	30	30	30	30

Fuente: elaboración propia con datos del trabajo de campo.

Con lo anterior se puede ver que si bien, por un lado se reconoce la importancia de la presidencia y el compromiso que deben tener los representantes para buscar el bienestar de la población, la evaluación con respecto a los resultados que han dado contrasta.

5.4 Rendición de cuentas en la representación de la Presidencia de comunidad

Como se vio en el apartado 5.2, la estructura de la Presidencia de Comunidad permite que la representación se lleve a cabo en tres direcciones: de la comunidad al Ayuntamiento, del Ayuntamiento hacia la comunidad y la que tiene como origen y destino la propia comunidad. Estas tres trayectorias que sigue la representación son también el escenario para la rendición de cuentas porque esta se entiende como un instrumento de control que genera cierto contrapeso para vigilar las acciones de los representantes —en términos de transparencia, acceso a la información, responsabilidad social y posibilidad de sanción— y que estas se conduzcan hacia el bienestar de la población²⁸⁶.

De esta manera, la rendición de cuentas que tiene lugar desde la Presidencia de Comunidad puede caracterizarse como horizontal²⁸⁷ en las dos primeras direcciones —de la comunidad al Ayuntamiento y de este a la comunidad— porque se identifican distintas instituciones e instancias

²⁸⁶ Laura Valencia Escamilla, “Rendición de cuentas y mecanismos de transparencia legislativa en América latina” en *RICSH Revista Iberoamericana de las ciencias sociales y humanísticas*, Centro de Estudios e Investigaciones para el Desarrollo Docente A.C. (CENID), 2016, México. Disponible en: <http://www.ricsh.org.mx/index.php/RICSH/article/view/76/396>

²⁸⁷ La diferencia entre rendición de cuentas horizontal y vertical se retoma de Guillermo O’Donell, “Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías”, en *Nueva Sociedad*, No. 152, 1994. Disponible en: http://nuso.org/media/articles/downloads/2645_1.pdf

municipales que, con autoridad legal, tienen la capacidad de prevenir y evitar el manejo indebido de los recursos a la vez que observa la manera cómo se conduce. En cuanto a la tercera dirección —de la comunidad hacia la propia comunidad— la rendición de cuentas puede ser considerada de tipo vertical al estar referida a las iniciativas ciudadanas, individuales o colectivas en referencia a quienes ocupan cargos estatales²⁸⁸. El siguiente cuadro ilustra los mecanismos de control concretos que se establecen en las relaciones antes mencionadas.

Cuadro 5.7 Rendición de cuentas en la Presidencia de Comunidad

Dirección de la representación	Mecanismo de control	Tipo de rendición de cuentas
Comunidad al Ayuntamiento	Voz en el cabildo como Regidor de pueblo	Horizontal
Ayuntamiento a la comunidad	Ley Municipal del estado Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Horizontal
Comunidad	Informe anual, Mecanismos propios	Vertical

Fuente: elaboración propia con datos del trabajo de campo.

Así, a partir de la Presidencia de Comunidad, se generan dos tipos de rendición de cuentas —horizontal y vertical— cada uno con sus propios mecanismos de control. Unos se derivan de las Leyes locales y otros que se construyen a partir de las experiencias particulares de cada comunidad. En todo caso, interesa generar un marco desde el cual se vigile la acción de la representación comunitaria. Estos marcos pueden estar encaminados a hacer

²⁸⁸ Laura Valencia Escamilla, *op. cit.*

más transparente el uso de recursos públicos, a favorecer el acceso a la información sobre las acciones de la Presidencia e incluso a incidir en su cumplimiento, lo opuesto puede comportar sanción.

En el caso de la relación Presidencia-Ayuntamiento, el mecanismo de control es la voz en el cabildo como regidor de pueblo, facultado por la Ley Orgánica Municipal. Esta Ley permite que los presidentes de comunidad se incorporen al diálogo con los otros representantes, en calidad de regidor de pueblo y así pueda intervenir en las discusiones municipales. De esta manera, el mecanismo de control se origina en la misma estructura de gobierno; es decir, se trata de una instancia de gobierno que vigila a un gobierno, a los munícipes (presidente municipal y regidores).

No obstante, como se vio en un apartado anterior, si bien la presencia en el cabildo implica estar en el terreno de la toma de decisiones, su participación como contrapeso y vigilante de las decisiones municipales se encuentra limitada al no disponer de voto en el cabildo. De hecho, como se apunta en las entrevistas, en comunidades donde el número de los regidores de pueblo es mayor que la suma del resto de los miembros del cabildo —presidente municipal, síndico, regidores— el voto de los presidentes de comunidad se consideró como un riesgo para el gobierno municipal que quedaba en manos de las Presidencias de Comunidad y pasaban de ser un mecanismo de contrapeso a uno de control y presión. El siguiente extracto de entrevista apunta, precisamente, en esta dirección:

Siempre se ha buscado que se tenga ese vínculo con las comunidades y se supone que son la voz de los barrios, la voz de los vecinos. En las salas de cabildo, en las sesiones de cabildo de las presidencias municipales. Se han

tergiversado, se ha mal interpretado en algunos momentos la función de un presidente de barrio. Lamentablemente, alrededor de los sesenta municipios que tiene nuestro estado, en la mayoría, los presidentes de comunidad han tratado de presionar. Primero para que se les hagan sus proyectos de infraestructura. Pero también han presionado a los presidentes municipales para que puedan tener un incremento en su salario, en sus percepciones personales. Lamentablemente [...] bajo esa situación de hostigamiento hacia las presidencias municipales y lejos de aportar ideas, programas de trabajo y proyectos simplemente se dedicaban en algunos momentos a hostigar a los presidentes de los municipios²⁸⁹.

De esta manera, la Presidencia de Comunidad se vio como una amenaza a las decisiones tomadas desde la presidencia de los municipios. Al generarse diferentes intereses e incluso bloques y, en algunos casos al ser mayor el número de Presidencias de Comunidad el presidente municipal quedaba en ocasiones al margen de las decisiones, cuestión que contravenía a su calidad de gobierno. En esta última situación, se encontraban 13 de los 45 municipios que cuentan con presidencias de comunidad²⁹⁰ por el contrario, en el caso de 32 municipios del estado, el número de Presidencias de Comunidad no supera a la suma del resto de los integrantes de cabildo, lo que en términos numéricos podría generar cierto equilibrio. Sin embargo, al quitar el voto a la figura de representación comunitaria no se hizo ninguna excepción, considerando que su voto en el cabildo transgrede el artículo 40 de la constitución federal²⁹¹. En los siguientes

²⁸⁹ Entrevista al Diputado Local Juan Ascención Calyecac Cortés, presidente de la comisión de asuntos municipales, Sexagésima Primera Legislatura.

²⁹⁰ El cabildo se integra por el presidente municipal, regidor y el número de síndicos que le corresponda, que puede ser de 5 a 7 conforme a su número de habitantes. De esta manera, los miembros del cabildo –sin contar a las Presidencias de Comunidad- pueden ser 7, 8 o 9. Así, 31 municipios cuentan con un número de Presidencias de Comunidad igual o mayor al del resto de miembros de su cabildo.

²⁹¹ Los debates en el Congreso del estado a este respecto se prolongaron durante varios meses concluyendo en el decreto 135 con el que se modifica la Ley Municipal. Los partidos votantes de esta reforma fueron: PRI, PAN, PVEM, Panal, PAC y Movimiento Ciudadano. La noticia se difundió en periódicos locales y los medios digitales, uno de ellos fue La Jornada de Oriente: <http://www.lajornadadeoriente.com.mx/2015/10/08/quitan-diputados-voto-de-presidentes-de-comunidad-en-los-cabildos-de-los-ayuntamientos/>. De esta manera, el artículo 120 se modificó modificando tres de sus 22 fracciones, la que ataque ahora es la primera. Hasta las reformas de 2011 se puede leer: “I. Acudir a las sesiones de cabildo con voz y voto” (http://www.capitaltlaxcala.gob.mx/wp-content/uploads/2014/02/ley_municipal_del_estado_de_tlxcala.pdf)

cuadros se muestra la diferencia en la composición de los cabildos de 45 municipios²⁹² que tienen Presidencia de Comunidad.

Cuadro 5.8 Composición de los cabildos en los municipios del estado de Tlaxcala con población menor a 10 mil habitantes²⁹³ con Presidencia de Comunidad

No.	Municipio	No. de Presidencias de comunidad	Presidente municipal + síndico	Regidores de representación proporcional	Total
1	Españita	13	2	5	20
2	Atlangatepec	9	2	5	16
3	Cuaxomulco	5	2	5	12
4	Acuamanala	4	2	5	11
5	Muñoz	4	2	5	11
6	Sanctorum de Lázaro Cárdenas	3	2	5	10
7	Santa Catarina Ayometla	3	2	5	10
8	Santa Apolonia Teacalco*	3	2	5	10
9	Zitlaltepec	2	2	5	9
10	Santa Cruz Quiletle	2	2	5	9
11	Tocatlán	1	2	5	8

y ahora el mismo texto indica: “I. Acudir a las sesiones de cabildo sólo con voz”. Estas reformas se pueden consultar en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala con fecha 2015/10/12 en la página que sigue: http://periodico.tlaxcala.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=4&Itemid=14

²⁹² El estado de Tlaxcala se compone de 60 municipios pero únicamente en 45 hay la figura de Presidencia de Comunidad. Esto se debe, como se explicó en el capítulo II, a que 12 municipios se crearon recientemente a partir del reclamo de comunidades por separarse de sus cabeceras, entonces se trata de comunidades que se volvieron municipio, esto ocurrió a partir del proceso de remunicipalización que tuvo lugar en 1995. Las otras tres comunidades que no tienen Presidencia de Comunidad y que no son de reciente creación son Ixtenco, Tenancingo y Xicohtzinco.

²⁹³ Conforme a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones corresponde 5 regidores a municipios con menos de 10 mil habitantes.

12	Emiliano Zapata	1	2	5	8
----	--------------------	---	---	---	---

Fuente: elaboración propia con datos de los Instituto Tlaxcalteca de Elecciones y el catálogo de presidencias de comunidad.

*Municipio del que forma parte una de las cuatro comunidades de estudio del mismo nombre.

Cuadro 5.9 Composición de los cabildos en los municipios del estado de Tlaxcala con población menor a 10 mil habitantes²⁹⁴ sin Presidencia de Comunidad

No.	Municipio	No. de presidencias de comunidad	Presidente municipal + síndico	Regidores de representación proporcional	Total
1	Benito Juárez	0	2	5	7
2	Ixtenco	0	2	5	7
3	Lázaro Cárdenas	0	2	5	7
4	San Damián Texoloc	0	2	5	7
5	San Jerónimo Zacualpan	0	2	5	7
6	San José Teacalco	0	2	5	7
7	San Juan Huactzinco	0	2	5	7
8	San Lorenzo Axcomanitla	0	2	5	7
9	San Lucas Tecopilco	0	2	5	7
10	Santa Ana Nopalucan	0	2	5	7

²⁹⁴ Conforme a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones corresponde 5 regidores a municipios con menos de 10 mil habitantes.

11	Santa Isabel Xiloxoxtla	0	2	5	7
----	----------------------------	---	---	---	---

Fuente: elaboración propia con datos de los Instituto Tlaxcalteca de Elecciones y el catálogo de presidencias de comunidad.

Conforme a la información de los cuadros anteriores 23 de los 60 municipios del estado cuentan en sus cabildos con 5 regidores, sin que varíe la presencia del presidente municipal y del síndico, pero con la incorporación de las presidencias de comunidad se diversifica y amplía la estructura, sin que la referencia población tenga relevancia y logre nivelar el número de miembros. Así, el cabildo de Españita se integra por 20 munícipes, Santa Apolonia Teacalco –municipio del que es parte la comunidad de estudio del mismo nombre– lo hace con 10 y, con la misma población, Santa Isabel Xiloxoxtla con 7.

En los siguientes dos cuadros se muestra la composición de los cabildos en municipios que, conforme a su población, les corresponden seis regidores. Se distingue a los municipios que tienen Presidencias de Comunidad de los que no. En el Primer caso se encuentra el municipio de Santa Cruz Tlaxcala del que forma parte la comunidad de estudio del mismo nombre.

Cuadro 5. 10 Composición de los cabildos en los municipios del estado de Tlaxcala con población mayor a 10 mil habitantes y menor a 30 mil²⁹⁵ con Presidencias de Comunidad

No.	Municipio	No. de presidencias de comunidad	Presidente municipal + síndico	Regidores de representación proporcional	Total
1	Altzayanca	21	2	6	29

²⁹⁵ Conforme a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones corresponde 6 regidores a municipios con población mayor a 10 mil habitantes y menor a 30 mil.

2	Nativitas	13	2	6	21
3	Hueyotlipan	11	2	6	19
4	Panotla	9	2	6	17
5	Xaloztoc	9	2	6	17
6	Totolac	9	2	6	17
7	Cuapiaxtla	9	2	6	17
8	Teolochochco	8	2	6	16
9	Terrenate	7	2	6	15
10	Tepeyanco	7	2	6	15
11	Xaltocan	7	2	6	15
12	Santa Cruz Tlaxcala*	5	2	6	13
13	Nanacamilpa	5	2	6	13
14	El Carmen Tequexquitla	5	2	6	13
15	Tzompantepec	5	2	6	13
16	Tetlatlahuca	5	2	6	13
17	Apetatitlán	4	2	6	12
18	Mazatecochco	4	2	6	12
19	Tepetitla	3	2	6	11
20	Amamax	1	2	6	9

Fuente: elaboración propia con datos de los Instituto Tlaxcalteca de Elecciones y el catálogo de presidencias de comunidad.

* Municipio que se integra por la comunidad de estudio del mismo nombre.

Cuadro 5.11 Composición de cabildos en los municipios del estado de Tlaxcala con población menor a 10 mil habitantes sin Presidencias de Comunidad

No.	Municipio	No. de presidencias de comunidad	Presidente municipal + síndico	Regidores de representación proporcional	Total
1	La Magdalena Tlaltelulco	0	2	6	8
2	Xicohtzinco	0	2	6	8
3	Tenancingo	0	2	6	8
4	San Francisco Tetlanohcan	0	2	6	8

Fuente: elaboración propia con datos de los Instituto Tlaxcalteca de Elecciones y el catálogo de presidencias de comunidad.

En este caso solo cuatro municipios no tienen Presidencia de Comunidad y sus cabildos se integran por ocho munícipes, mientras los que sí las tienen llegan a sumar 29 como el caso de Alzayanca o 13 como el de Santa Cruz Tlaxcala, municipio al que pertenece la comunidad de estudio del mismo nombre. Finalmente, en el siguiente cuadro aparecen 13 municipios todos con Presidencia de Comunidad y les corresponden, por el número de población siete regidores. Así, el número de integrantes del cabildo se eleva hasta 48 el mayor y 12 el menor. En este grupo de municipios se encuentra Yauhquemecan al que pertenece San Benito Xaltocan, la comunidad de estudio y Papalotla de Xicoténcatl municipio al que corresponde la comunidad de San Marcos Contla.

Cuadro 5.12 Composición de los cabildos en los municipios del estado de Tlaxcala con población mayor a 30 mil habitantes²⁹⁶ con Presidencias de Comunidad²⁹⁷

No.	Municipio	No. de presidencias de comunidad	Presidente municipal + síndico	Regidores de representación proporcional	Total
1	Huamantla	39	2	7	48
2	Tlaxco	37	2	7	46
3	Ixtacuixtla	21	2	7	30
4	Santa Ana Chiauhtempan	15	2	7	24
5	Calpulalpan	13	2	7	22
6	San Pablo del Monte	12	2	7	21
7	Contla de Juan Cuamatzi	12	2	7	21
8	Tetla de la Solidaridad	12	2	7	21

²⁹⁶ Conforme a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones corresponde 7 regidores a municipios con población mayor 30 mil habitantes.

²⁹⁷ En el caso de estos municipios todos tienen presidencias de comunidad por lo que en ningún caso se limita a Presidente Municipal, síndico y regidores de representación proporcional.

9	Tlaxcala	11	2	7	20
10	Yauhquemecan*	8	2	7	17
11	Apizaco	7	2	7	16
12	Zacatelco	7	2	7	16
13	Papalotla de Xicoténcatl**	3	2	7	12

Fuente: elaboración propia con datos de los Instituto Tlaxcalteca de Elecciones y el catálogo de presidencias de comunidad.

* Municipio al que pertenece San Benito Xaltocan, la comunidad de estudio.

** Municipio al que pertenece San Marcos Contla, la comunidad de estudio.

Por otra parte, los mecanismos de control que se establece al considerar la representación que desde la Presidencia de Comunidad se genera en dirección del Ayuntamiento hacia la comunidad son tres, a saber: Ley Orgánica Municipal, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y Ley General de Responsabilidades Administrativas. En la primera -Ley Orgánica Municipal del estado de Tlaxcala- mecanismos de control y observancia del desempeño de la Presidencia debido a que, conforme lo establecido en esa Ley, las acciones que realiza son de manera *delegada* y no autónoma (artículo 115). Por ello, su actuación se subordina al Ayuntamiento y debe coordinarse con las dependencias, entidades y áreas de la administración pública de su municipio (artículo 117). Todas sus facultades, de manera enunciativa, se encuentran en el artículo 120 de esta misma Ley y cabe destacar la obligatoriedad que aquí se hace de remitir un informe anual de su gestión y administración a la comunidad y entregar este mismo en las sesiones de cabildo. No obstante, dicho informe no amerita ningún procedimiento de evaluación o requisitos mínimos para ser aceptado por el ayuntamiento, incluso puede no entregarse sin que ello amerite alguna sanción.

El siguiente mecanismo de control está a cargo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información pública en tanto que obliga a

transparentar y permitir el acceso a su información pública a la vez que requiere proteger los datos personales que obren en su poder. Además, en el artículo 23, se solicita la actualización periódica de la información pública que genere su administración. A partir de 2017, todos los municipios del estado tienen la obligación de contar con un portal oficial a través del cual los ciudadanos puedan tener acceso a la información que se genera en el municipio²⁹⁸ lo cual incluye información de la Presidencia de Comunidad. No obstante, no en todos los casos contiene información que permita conocer las acciones de la Presidencia de Comunidad. Así, para obtener información sobre el uso de recursos de la Presidencia de Comunidad, su estructura administrativa, la referencia curricular de sus integrantes o su informe de actividades los portales de internet, de los municipios a los que pertenecen las comunidades de estudio, dirigen la búsqueda hacia el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del estado y es a través de ellos que se puede obtener información específica de este órgano desconcentrado. Incluso a pesar de que los presidentes de comunidad forman parte del cabildo, como *regidores de pueblo*, en ninguno de los portales son considerados, no aparece este cargo²⁹⁹.

²⁹⁸ Esto conforme a la reforma constitucional en materia de transparencia que lleva a la construcción de un nuevo sistema nacional de transparencia y que en correspondencia, llevó a reformar el marco jurídico del estado de Tlaxcala. Así, en Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala (<http://www.congresotlaxcala.gob.mx/archivo/leyes/L071.pdf>) en el artículo 53 se lee: “Los sujetos obligados tienen la obligación de poner a disposición de los particulares la información a que se refiere este Título en los sitios de Internet a su cargo y a través de la Plataforma Nacional.” Por tanto los municipios del estado deberán responder a esta indicación además de “La página de inicio de los portales de Internet de los sujetos obligados tendrá un vínculo de acceso directo al sitio donde se encuentra la información pública a la que se refiere este Título, el cual deberá contar con un buscador.” La reciente incorporación de estas leyes a los municipios del estado no se ha logrado por completo y no en todos los casos se ha podido mantener actualizada la información.

²⁹⁹ Portal municipal de Yauhquemehcan al que pertenece la comunidad de San Benito Xaltocan, en la estructura del cabildo no aparecen los presidentes de comunidad: <http://yauhquemehcantlax.gob.mx/turistico/Organigrama.php?org=12>
Portal municipal de Papalotla de Xicoténcatl, en la presentación de su cabildo no se contempla a las Presidencias de Comunidad <http://papalotla.gob.mx/turistico/Organigrama.php?seccion=3>
Portal municipal de Santa Cruz Tlaxcala al que pertenece al comunidad del mismo nombre: <http://santacruztlax.gob.mx/MAS/>

Por otro lado, la Ley General de Responsabilidades Administrativas indica, en su artículo séptimo, que las administraciones deben conducirse de manera ética y responsable en el desempeño de sus funciones. Además de lo establecido en las leyes anteriores se encuentra el órgano de fiscalización municipal que se encarga de vigila el uso de los recursos públicos que mensualmente se le asignan a la Presidencia. Dicha comprobación es una manera de vigilar permanentemente el quehacer de las Presidencias por parte del gobierno municipal.

Finalmente, se encuentra el mecanismo de control vertical en donde la evaluación del desempeño de la Presidencia de Comunidad se realiza a través de la comunicación que se mantiene con la comunidad a través de asambleas y del trato cotidiano entre los miembros de la comunidad. Si bien, como se dijo anteriormente, la Ley Orgánica Municipal obliga a la Presidencia de Comunidad a informar anualmente sobre su gestión y administración, esto no ocurre en todos los casos.

Cuadro 5. 13 Mecanismos de control en la rendición de cuentas vertical en las comunidades de estudio

Comunidad	Mecanismo de control
San Benito Xaltocan	Asamblea informativa anual Informe mensual de la administración del agua potable ³⁰⁰
San Marcos Contla	Asamblea informativa anual

Portal del municipio de Santa Apolonia Teacalco: <http://teacalco.gob.mx/web/Organigrama.php?org=30>

³⁰⁰ En el caso de San Benito Xaltocan, ante los problemas que se han suscitado por la administración del agua potable, se decidió informar mensualmente sobre los ingresos y egresos que bajo este rubro se generan. Lo anterior se hace a través de un formato propio que se coloca en la entrada de la Presidencia a la vista de quienes acuden y se da la opción de aclarar cualquier duda con el presidente con lo cual se busca dar certeza a la población sobre el uso de éste recursos.

Santa Cruz Tlaxcala	Trípticos repartidos en la comunidad Video difundido en redes sociales Información permanente en Facebook ³⁰¹
Santa Apolonia Teacalco ³⁰²	Jefes de manzana

Fuente: elaboración propia con información del trabajo de campo.

El caso de Santa Apolonia Teacalco es particular, porque, aunque aparentemente no existen mecanismos a partir de los cuales se informa a la ciudadanía, la Presidencia, en cierta manera, es vigilada por la ciudadanía a través de su propia estructura administrativa ya que existen representantes de las 22 manzanas que conforman a la comunidad y que trabajan en conjunto con la Presidencia sobre sus necesidades y conflictos que pueden suscitarse. Cada representante de manzana está en contacto permanente con sus vecinos y a su vez es el vínculo con la Presidencia. A través de ellos los vecinos se enteran del llamado a las faenas, de las cuotas, de las asambleas y de esta manera se puede dar cuenta de las acciones de la Presidencia de Comunidad. En palabras de un habitante de la comunidad:

antes los presidentes llamaban a las faenas, a limpiar las calles a hacer obra. Los jefes de manzana estaban al tanto para ver quién barrió y quién no y cobrar la multa³⁰³, pero ahora los jefes de manzana no hacen nada, no nos llaman, no informan, pero es porque el comunitario no los mueve, no hace nada, como ahora quieren que se les pague [a los jefes de manzana] ya no quieren hacer su trabajo como antes sí lo hacían³⁰⁴.

³⁰¹ En el siguiente enlace se encuentra el video difundido desde la cuenta personal del presidente de comunidad de Santa Cruz Tlaxcala, con duración de 5 minutos 47 segundos: https://www.facebook.com/david.martinezdelrazo.9/videos/vb.100013001919476/398359977274063/?type=2&video_source=user_video_tab

³⁰² En este caso la evaluación del desempeño de la Presidencia y el mecanismo de control quedan limitados por el periodo de tiempo que dura el mandato –un año–.

³⁰³ Mantener limpio el frente de la casa era obligación de cada ciudadano y cada domingo los jefes de manzana verificaban que así fuera de lo contrario se hacían meritorios a una multa en efectivo o en especie y podía consistir en arena, bultos de cemento y otros materiales que se utilizaban para atender las necesidades de la población. Actualmente, estas acciones se han dejado de hacer.

³⁰⁴ Entrevista con habitante de Santa Apolonia Teacalco.

De esta manera, los jefes de manzana se pueden considerar un mecanismo propio de observancia y su acción se constituye en una referencia para evaluar a la Presidencia. Si su actividad es continua, se puede considerar que la Presidencia está comprometida con la comunidad, pero, por el contrario, si no se hace uso de ellos, que son los medios con los que tradicionalmente cuenta la Presidencia para organizarse, entonces se considera que no ha habido actividades de trascendencia para la comunidad y se duda de que existan.

Así, en las comunidades de estudio a la par de los mecanismos institucionales de control y observancia de la Presidencia de Comunidad se han generado mecanismos propios a partir de los cuales los ciudadanos pueden estar pendientes de lo que hacen sus autoridades comunitarias. No obstante, en ninguno de estos casos ha ocurrido una sanción ya sea por vías institucionales o comunitarias que obligue a las Presidencias a reconsiderar sus acciones o a separarse del cargo. Por ello, a excepción de las leyes que tienen que ver son el acceso a la información pública y la fiscalización de los recursos, estos mecanismos de control podrían ser considerados como una orientación.

Conclusiones del capítulo

El análisis de la Presidencia de Comunidad a la luz del concepto de representación política, presentado en este capítulo, permitió identificar las posibilidades y limitaciones que tiene esta figura local en la estructura política de las comunidades del estado de Tlaxcala. Así, a partir de las cuatro categorías de análisis —elección-integración, funcionamiento, estructura, rendición de cuentas y contraloría social— fue posible precisar contextos y momentos en los que tiene lugar cada una de las diferentes formas de representación consideradas para este estudio, a saber: descriptiva, autorización, sustantiva y de rendición de cuentas.

De esta manera, la representación política en términos de su carácter descriptivo tiene efecto en el proceso electoral en la medida en que las Presidencias de Comunidad son autorizadas por los ciudadanos de su comunidad a través de una elección, independientemente de que se empleen procedimientos liberales o de usos y costumbres para definir al representante. No obstante, la manera en que se lleva a cabo el proceso electoral es diversa en la medida en que no solo se responde a lo establecido en las leyes locales, sino que se incorporan las relaciones familiares y el prestigio social con lo cual, la competencia entre partidos queda relegada sin que tenga efectos sustanciales en el proceso, incluso en las comunidades donde la elección es medida por éstos.

Resulta ineludible considerar la relevancia que tiene la pertenencia territorial a la comunidad como pieza clave en la organización de la elección ya que si bien corresponde elegir solo a quienes viven en la comunidad, también es necesario que los candidatos demuestren afinidad con la comunidad y eso se logra mediante su presencia constante y notoria en los diferentes cargos

públicos, religiosos o civiles. De esta manera, no solo se trata de radicar en la comunidad sino implicarse en ella, *hacer comunidad*, y haber demostrado interés por los asuntos públicos.

Ser parte de la comunidad no solo es requisito para los candidatos sino también para quienes forman parte de la estructura administrativa de la Presidencia de Comunidad. Así, “estar en lugar de” se lleva hasta el nivel barrial porque, en algunos casos, en la integración de los miembros de la Presidencia se pueden incluir, a su vez, a los barrios que conforman la comunidad. Lo anterior puede considerarse como una expresión minúscula de la representación en el gobierno local, lo que solo puede corresponder a una forma descriptiva y no operativa o sustantiva.

Por otra parte, la expresión más significativa de la representación política en la Presidencia de Comunidad se encuentra en su funcionamiento en donde se genera lo que en este trabajo se identifica como una doble representación, a saber: la que va de la comunidad al Ayuntamiento y del Ayuntamiento a la comunidad. No obstante, se pudo dar cuenta de dos direcciones más hacia las que se dirige su actuación como autoridad de facto y simbólica. Esto ocurre cuando la Presidencia de Comunidad se dirige (mediante la gestión) hacia las instancias de gobierno o instituciones públicas y privadas, y otra cuando se presenta como autoridad local.

De esta manera, la representación sustantiva, es decir la que corresponde a la actuación del representante (ya sea que actúe como Ayuntamiento o comunidad) presenta limitaciones que la llevan solo a tener presencia simbólica, no obstante que tenga el respaldo legal para su actuación. Estas limitaciones

ocurren cuando su presencia en el cabildo es solo con voz, y cuando sus facultades sobrepasan su capacidad operativa y de presupuesto haciendo que su actuación esté definida, sobre todo, por la experiencia de negociación de quien está a cargo de la Presidencia.

Un rasgo a destacar es la autonomía que tienen las Presidencias de Comunidad en la toma de decisiones, al interior de su comunidad, debido a que los partidos políticos y las relaciones de amistad o las presiones de los grupos o personas de la comunidad no son quienes determinen o limiten la actuación de la Presidencia. Esto contribuye a que exista una representación relativamente autónoma que es definida y limitada más por las habilidades personales y por las facultades legales que por las presiones sociales. Aunque, es preciso señalar que en tiempos electorales pueden ser espacios para la manipulación y generación de procesos clientelares.

Así, si bien existen procedimientos que la legitiman, formal y tradicionalmente, el carácter sustantivo de la representación queda establecido en la ambigüedad de los procesos, en la flexibilidad de las acciones del representante y en las capacidades de negociación. De esta manera, la Presidencia de Comunidad se mantiene como una forma de gobierno comunitario menos por su actuación y más por lo que en términos simbólicos representa para las comunidades. Mientras que al interior de los Ayuntamientos esta figura sigue siendo vista más como problemática que como un medio a través del cual coadyuvar a la administración y gobierno municipal desde las comunidades.

Conclusiones generales

Esta investigación planteó sus objetivos desde el núcleo teórico del liberalismo y específicamente desde los diversos y sustanciales aportes que este hace a la democracia liberal al introducir la necesidad de salvaguardar los derechos y las libertades individuales como una forma de asegurar el Estado de Derecho. De esta manera, el liberalismo se vuelve, instrumento de la democracia, pero la utiliza dado que esta es el contexto idóneo para que tengan cabida los valores liberales. El ambiente que se genera en esta interacción se consideró apropiado como escenario teórico para analizar la presencia de estos valores en una instancia local determinada.

La relación entre democracia y liberalismo se expresa a partir del establecimiento de un orden jurídico que marca la pauta de la relación entre los ciudadanos y el Estado, en donde este último aparece como garante de los que en el siglo XVII fueron derechos naturales y que después surgirían como derechos político-sociales individuales. De esta manera, el marco legal que acompaña al Estado de derecho se desarrolla a partir de una serie de instituciones desde las cuales se establecen las reglas del juego democrático.

No obstante, la especial atención puesta en los derechos individuales generó una serie de críticas por quienes consideraban necesario reconocer la importancia de las particularidades sociales y culturales en la definición de los derechos, libertades e incluso en la determinación del concepto de igualdad. De esta manera, si bien el liberalismo había permitido superar a los poderes absolutos a partir de propugnar el reconocimiento de las libertades individuales, así como la igualdad ante las leyes, ahora se le planteaban nuevas exigencias y

consideraciones sobre la pertinencia y necesidad de considerar las particularidades sociales y culturales en la construcción política del individuo.

De esta manera, retomar la discusión teórica entre liberalismo y comunitarismo como referente fue apropiado dada la singularidad del objeto de estudio. Así, desde esta discusión teórica como contexto se planteó el análisis de una figura atípica de representación local que existe en el estado de Tlaxcala: la Presidencia de Comunidad, en la que se integran mecanismos tradicionales con los que están establecidos en su marco legal. Se tuvo como referente empírico cuatro comunidades de estudio: San Benito Xaltocan, San Marcos Contla, Santa Cruz Tlaxcala y Santa Apolonia Teacalco.

La pregunta que guio el análisis fue la siguiente: ¿Cuál es el aporte de la institución política denominada Presidencia de Comunidad al funcionamiento democrático –visto desde la participación ciudadana y la representación política– de los municipios del estado de Tlaxcala a los que subyace una pertenencia territorial? Para dar respuesta se establecieron cuatro categorías analíticas a partir de las cuales fue posible distinguir la estructura y los procesos concretos que integran a esta figura, así como las implicaciones que ella tiene para la democracia liberal.

El proceso de elección, la integración de su estructura administrativa, su funcionamiento además de la contraloría social y rendición de cuentas fueron las categorías a partir de las cuales se analizó a esta figura. Estas se definieron a partir del trabajo de Tirado Miranda, y resultaron una estrategia favorable para la investigación en la medida en que se definió un punto de partida para la observación y análisis. Ello permitió primero, desagregar a la figura Presidencia de Comunidad para después precisar las características de su estructura institucional, así como los procesos que se derivan de ella —elección,

integración, funcionamiento, rendición de cuentas— y no limitar el análisis a alguno de estos dos momentos —la estructura o los procesos—. Además, la identificación de la Presidencia de Comunidad como figura institucional resulta también una perspectiva novedosa para abordarla.

Por otra parte, delimitar la referencia a la democracia liberal a partir de dos conceptos, participación ciudadana y representación política, creo un panorama y una discusión teórica precisa desde la cual definir la relación o integración entre los procesos liberales y los comunitarios. De esta manera, el encuadre se acotó más allá de las categorías de análisis y se llevó a perfilar aspectos específicos de la democracia liberal; desde la participación ciudadana se enfatizó el alcance que tienen los mecanismos de participación liberales y comunitarios en la toma de decisiones y en el espacio público, y desde la representación política el sentido que esta adquiere a través de la figura local.

Así, este esquema analítico permitió generar una serie de conclusiones y hallazgos en respuesta a los objetivos planteados de la manera que sigue.

El análisis de la Presidencia de Comunidad permitió debelar la complejidad que le subyace al identificar, en el proceso de estudio, una serie de mecanismos que de ella se derivan y que permiten establecer una organización política local particular. Ya que si bien, el origen de esta figura puede encontrarse en la organización barrial poscolonial, las características que actualmente la distinguen se fraguaron como respuesta a la serie de experiencias de autonomía y resistencia frente los embates externos.

Es decir, esta figura condensa el interés por la autonomía y valorización de los barrios y comunidades, la determinación de los ciudadanos de ser ellos mismos los responsables y encargados de su propio territorio, la experiencia de

generaciones en la administración de su territorio, así como la experiencia del trabajo en conjunto —colaborativo no remunerado— para resolver sus necesidades ante la poca atención de los gobiernos municipales. Lo anterior, genera un contexto de pertenencia hacia un territorio primigenio, es decir hacía un gobierno local que no es el municipal.

De esta manera, en esta figura se conservan prácticas tradicionales que dieron muestra de resolver problemas internos, administrar y organizar su territorio, así como salvaguardar la autonomía y enfrentar los embates del exterior. Esta experiencia ha llevado a que la Presidencia de Comunidad y en generar su forma de organización política adquiriera características particulares de una comunidad a otra.

Ante este panorama, la relación que se genera entre los medios liberales y los usos y costumbres en esta figura, se da en diferentes niveles y con diferente intensidad. Sin embargo, se pudo constatar que los usos y costumbres, es decir, los medios tradicionales quedan subsumidos a las disposiciones legales es decir a los medios institucionales. Ya que si bien, los mecanismos tradicionales generan pautas de organización y vinculación con el gobierno local son los medios institucionales los que dan legitimidad y certeza.

Lo anterior se pone de manifiesto en la designación de los Comités o Comisiones que, siguiendo los usos y costumbres, se realiza a través de una asamblea en la que el pueblo decide quiénes serán los que ostenten el cargo. Sin embargo, las Leyes locales (Ley Orgánica Municipal) dan facultad al presidente de comunidad para que sea él, como máximo representante de la autoridad local, quien encabece cualquier Comité o Comisión. De esta manera, las determinaciones liberales buscan evitar que a través de los procedimientos

tradicionales se obtengan beneficios particulares o se afrenten los derechos de los ciudadanos, confiando en el interés social del representante.

Por otra parte, se puede considerar que existe una relación utilitaria cuando los medios liberales emplean a los tradicionales y legitiman sus procedimientos y estructuras a través de los segundos. Esto ocurre en el proceso electoral ya que, al sistema de partidos antecede la relación que los ciudadanos mantienen en la comunidad y de la cual surge la valoración del prestigio de los posibles candidatos sobre la militancia e incluso sobre la relevancia del partido mismo.

Así, los medios institucionales se emplean, y en esa medida se legitiman, pero lo que subyace a ellos es la organización interna comunitaria que utiliza sus mecanismos propios en el proceso electoral —la definición de candidatos, las características de elegibilidad, los barrios que participan— que después se presentan como resultado de una contienda entre partidos políticos y de medios institucionales.

Uno de los hallazgos más reveladores ocurre en el análisis de la participación ciudadana y comunitaria desde la Presidencia de Comunidad. Ya que la estructura organizacional de la Presidencia cuenta con una serie de mecanismos que propician y provocan la participación. Se distinguieron como *figuras colectivas de participación institucionalizada y no institucionalizadas*. Esto porque algunos de estos medios se encuentran amparados en la Ley Orgánica Municipal y otros forman parte de la organización comunitaria.

Ambos mecanismos de participación —liberales y comunitarios— permiten establecer una relación directa e incluso permanente con sus representantes para la toma de decisiones. Lo cual los hace relevantes más allá

de los alcances inmediatos que a través de ellas se puedan lograr, pues su estructura y funcionamiento constituyen una vertiente de la participación ciudadana estatal.

Así, en la estructura de la Presidencia de Comunidad existen medios que permiten, facilitan o propician la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos. Al margen del uso y prestigio que estos medios tienen entre los ciudadanos, ellos representan una forma de vincularse con sus gobiernos y en ese sentido constituyen un aporte significativo a la participación ciudadana que se impulsa en un régimen democrático.

Es necesario subrayar que la experiencia de cada una de las comunidades de estudio si bien permitió identificar generalidades en algunas partes de la estructura y los procesos de la Presidencia de Comunidad resaltan sobre todo las diferencias entre ellas. Esta diferencia no se reduce a la forma de elección – por usos y costumbres o voto constitucional– porque incluso entre las comunidades que comparten forma de elección existen diferencias. En este sentido, entre San Benito Xaltocan y San Marcos Contla destacan las estructuras administrativas que se integran por distinto número de personas o los mecanismos de participación que cada Presidencia interesó implementar.

En el caso de las comunidades de Santa Cruz Tlaxcala y Santa Apolonia Teacalco que comparten el método de elección que es por usos y costumbres, difieren en los mecanismos y procesos que emplean para su elección, así como en su composición administrativa. Los mecanismos de participación —jefaturas de manzana, rotación de representantes entre barrios— y las características de la representación en santa Apolonia Teacalco responden en mayor medida a una marcada pertenencia territorial que se encuentra limitada en Santa Cruz Tlaxcala.

También, es necesario destacar que la pertenencia territorial permitió destacar las características y particularidades con que cada comunidad expresa, utiliza y adopta los mecanismos liberales de participación y representación. La comunidad, y particularmente el sentido de arraigo que se genera hacia ella, constituyen una base ineludible de la organización política de estas comunidades. De esta manera, la comunidad en términos sociales, territoriales y políticos se vuelve mediadora de los valores por los que pugna la democracia liberal.

A partir de la pertenencia territorial se puede dar cuenta de la continuidad de algunos procesos y mecanismos tradicionales que se emplean tanto en la forma de participación ciudadana como en la representación política. Estas especificidades se definen por la comunidad con base en sus experiencias, sus retos e historia, lo cual establece una delimitación territorial y política con respecto a otras comunidades. Lo anterior se pudo constatar al identificar las particularidades, en la estructura y los procesos políticos, de las comunidades de estudio a partir de la Presidencia de Comunidad. De esta manera, la homogenización de esta figura a partir de su institucionalización, adquiere una forma diversa por las formas tradicionales que a ella subyacen.

Por otra parte, la forma de representación que se genera desde la Presidencia de Comunidad corresponde más al tipo simbólico que incluso al sustantivo. Pues, más allá de los beneficios que el representante pueda llevar hacia la comunidad, o de la forma en que se relacione con los miembros del cabildo o con otras instituciones estatales o federales —lo que depende más de las habilidades personales que de las facultades legales— la importancia de esta figura se encuentra en el imaginario colectivo y en la tradición.

Se puede concluir que la figura Presidencia de Comunidad, devela en su complejidad mecanismos y procesos que coadyuvan a la democracia municipal, que salvaguardan los derechos comunitarios sin poner el riesgo los derechos individuales y las instituciones democráticas. Más aún, los mecanismos de participación ciudadana y comunitaria y la forma en que se lleva a cabo la representación política en las comunidades tlaxcaltecas son un aliciente que contribuye a los procesos institucionalizados.

No obstante, la vinculación entre los mecanismo liberales y comunitarios de participación y representación que se expresa en la Presidencia de Comunidad enfrenta algunos retos. El principal de ellos es el desprestigio y la desconfianza que los ciudadanos manifiestan por sus autoridades locales. Pues si bien existen mecanismos de participación ciudadana y comunitaria estos no son utilizados por los ciudadanos pese a que se conoce su trascendencia. Lo mismo ocurre con la representación pues la confianza entre sus autoridades es mínima y se prefiere mantenerse al margen de los asuntos públicos.

Y es que, con la institucionalización de la Presidencia de Comunidad devino la definición de un recurso económico mensual para su mantenimiento y la compensación del presidente de comunidad, con ello los ciudadanos han considerado a esta figura como cualquier otro servidor público. Y en tanto tal, se destaca su obligación por trabajar para el bienestar de la comunidad lo cual, se considera que exenta a los ciudadanos de involucrarse como antes lo hacían, cuando no existía una figura que trabajara para la comunidad de tiempo completo y con una remuneración.

Así, con la remuneración económica que siguió a la institucionalización de la Presidencia de Comunidad se propició cierta distancia de los ciudadanos hacia los asuntos públicos y en general hacia el trabajo comunitario no

remunerado. De esta manera, el proceso de institucionalización de esta figura si bien significó un paso importante en la estructura del ayuntamiento y de la democracia local, que hizo destacar a los municipios del estado a nivel nacional, por otra parte, generó una repuesta de retraimiento de la comunidad para dejar en manos de su representante los asuntos públicos. De esta manera se puede considerar una relación inversamente proporcional entre la institucionalización de la Presidencia de Comunidad y la presencia de los ciudadanos en el espacio público comunitario.

Un reto más, refiere a la importancia que cada Ayuntamiento da a sus presidencias de comunidad y el tipo de relación que se establece. Esta relación no es menor pues en ella se establece una estrategia de gobierno que puede limitar o contravenir a los intereses de la población.

No obstante, los retos y dificultades que presenta a esta figura, las características de su estructura y de su funcionamiento expresan el interés y compromiso por generar relaciones más abiertas entre los ciudadanos y sus gobiernos así como una mayor presencia de los primeros en los asuntos públicos. Por ello se considera que a Presidencia de Comunidad, en definitiva, puede contribuir más allá de su estructura, como lo hace actualmente, al proceso democrático de los municipios del estado de Tlaxcala.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguiar, Fernando y de Francisco, Andrés, 2007, “Siete tesis sobre racionalidad, identidad y acción colectiva” en *Revista Internacional de Sociología*, Vol. LXV, No. 46. España.
- Aguilar Rivera, José Antonio, 2001 *El manto liberal. Los poderes de emergencia en México 1821-1876*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D.F. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/16/tc.pdf>
- Alarcón, Víctor, 2002, “Leyes de participación ciudadana en México. Un acercamiento comparado” en *Democracia y formación ciudadana*, Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) Colección Sinergia, 2, México.
- Aragón Loranca, José Guillermo Basilio, 2005, *Las elecciones de presidente de comunidad por usos y costumbre en el estado de Tlaxcala y su reglamentación en el Marco Jurídico Electoral*, Tesis de licenciatura facultad de derecho de la Universidad Autónoma de México, D.F.-México.
- Aragón Loranca, Guillermo, Rodríguez Fabris, Laura y Acosta Vieyra, Claudia, 2001, *Las elecciones por usos y costumbres en el estado de Tlaxcala*, Instituto Electoral de Tlaxcala, Secretaría Ejecutiva, Tlaxcala-México.
- Arcudia Hernández, Carlos Ernesto, 2012, “La descentralización municipal en México: nuevas relaciones intergubernamentales a partir de las reformas al art.115 de la constitución” en *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, Número especial: América Latina. EMUI Euro-Mediterranean University Institute, Universidad Complutense de Madrid, España. Disponible en: <https://webs.ucm.es/info/nomadas/americalatina2012/carlosarcudia.pdf>
- Arzaluz, Socorro, 2013, “La institucionalización de la participación ciudadana en municipios mexicanos. Notas a partir del Premio Gobierno y Gestión Local”, en *Gestión y política pública*, México. *Gest. polít. pública* [online]. vol.22, n.1 [citado 2016-03-02], pp.161-202.

Disponible en:
<http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792013000100005&lng=es&nrm=iso>. ISSN 1405-1079.

Barros, Enrique, 1978, *La democracia como forma de poder. Un enfoque normativo*. Estudios Públicos 26. Chile. Disponible en: https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160303/asocfile/20160303183607/rev26_barros.pdf

Benedicto Rodríguez, Rubén, 2010, “Liberalismo y comunitarismo: un debate inacabado” en Revista Humanidades, stvdivm, Universidad de Zaragoza, No. 16, España.

Benítez Romero, María Benita, 2004, *La ciudadanía en la teoría política contemporánea: modelos propuestos para su debate*, Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid-España, Disponible en: <http://biblioteca.ucm.es/tesis/cps/ucm-t27700.pdf>

Bobbio Norberto, Matteucci Nicola y Pasquino Gianfranco, 1998 “Democracia” en *Diccionario de política*, 11va edición, Siglo XXI, México.

_____ , 1982, “representación política” en *Diccionario de política*, Tomo I, Siglo XXI, Madrid-España.

Bobbio, Norberto, 1996, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México.

Bustamante López, Carlos, 2013, *El quebrantamiento de los privilegios, autonomía, guerra y constitución gaditana en Tlaxcala, 1780-1824*, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (Educación y cultura, asesoría y promoción, S.C.), México.

Buve, Raymond, 1994, *El movimiento revolucionario en Tlaxcala*, Universidad Iberoamericana, Universidad Autónoma de Tlaxcala, México.

- Caldo, C. 1996, citado en Pollice Fabio s/f, “The role of territorial identity in Local development processes”, disponible en: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.121.681&rep=rep1&type=pdf>
- Calva, José Luis, (coord.), 2007, *Democracia y gobernabilidad*, Miguel Ángel Porrúa (MAP), México, D.F.
- Canto Chac, Manuel, 2008, “Gobernanza y Participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo”, en *Política y Cultura*, No. 30. México.
- Carrasco Cano, Gerardo, 2016, “El exceso de presidencias de comunidad en el estado de Tlaxcala” en *Gobernanza y gestión local. Revista de la Licenciatura en ciencias políticas y administración pública*, No. 5, Facultad de derecho, ciencias políticas y criminología, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Tlaxcala-México.
- Carrasco, Pedro, 1991, “La transformación de la cultura indígena durante la colonia” en *Los pueblos indios y las comunidades*, El Colegio de México, México. Revisado en línea, disponible en: <https://es.scribd.com/document/354706056/Carrasco-La-Transformacion-de-La>
- Casas, Ernesto, 2008, “Representación política y participación ciudadana en las democracias” en *Revista de estudios políticos*, UNAM, México, D.F. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/421/42112421004.pdf>
- Cazarín Martínez, Angélica, 2009, “Regiones y autonomía municipal en Tlaxcala” en *Scripta Ethnologica*, vol. XXXI, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Buenos Aires-Argentina.
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tlaxcala, Etapas del proceso electoral, Capítulo II. Disponible en: http://www.capitaltlaxcala.gob.mx/wp-content/uploads/2014/03/Tlax_Codigo_proc_electorales.pdf

Cunill, Nuria, 1991, *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Venezuela.

De la Torre Virginia, López Nicolasa y González Marco A., 1999, *Del feudalismo y el surgimiento del pensamiento político moderno*, Antología I, Segunda parte, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México.

Díaz de la Mora, Armando, 2001, *Crónica de Tlaxcala. La ciudad de 1524 a 1573*, Sociedad de Geografía, Historia, Estadística y Literatura de Tlaxcala, México.

Dworkin, Ronald, 1989, *Los derechos en serio*, Ariel, Barcelona.

El Sol de Tlaxcala, 01 de febrero de 2018, *Exigen ediles de Papalotla más recursos*. Disponible en: <https://www.elsoldetlaxcala.com.mx/local/municipios/exigen-ediles-de-papalotla-mas-recursos-759938.html>

El Sol de Tlaxcala, 02 de febrero de 2018, *Inician alcalde y presidentes de comunidad diálogo en Papalotla*. Disponible en: <https://www.elsoldetlaxcala.com.mx/local/municipios/inician-alcalde-y-presidentes-de-comunidad-dialogo-en-papalotla-879124.html>

El Sol de Tlaxcala, 18 de agosto de 2018, *Regresan el voto en cabildo a los presidentes de comunidad*. Disponible en: <https://www.elsoldetlaxcala.com.mx/local/regresan-el-voto-en-cabildo-a-presidentes-de-comunidad-1916154.html>

Etzioni, Amitai, 1999, *La nueva regla de oro. Comunidad y moralidad en una sociedad democrática*, Paidós Ibérica, Barcelona-España.

Font, Joan, 2001, *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Ciencia política, España.

Gaceta Mexicana de Administración Pública, Estatal y Municipal, 1982, *Pensamiento Político del Licenciado Miguel de la Madrid H., Descentralización de la vida nacional, federalismo, fortalecimiento de la vida municipal*, Ediciones Instituto Nacional de Administración Pública, Número especial 5-6, México, D.F. Disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/gaceta-mexicana/issue/view/497>

García Guitián, Elena, 2001, “Crisis de la representación política: las exigencias de la política de la presencia”, en *Revista de Estudios Políticos*, Nueva Época, núm. 111, enero-marzo, México.

García, C., 1999, “Presidencias municipales auxiliares. Estado de Tlaxcala” en Olmedo, Raúl, (coord.) *Experiencias municipales repetibles*. Instituto de Administración Municipal, D.F.- México.

Gibson, Charles, 1991, *Tlaxcala en el Siglo XVI*, FCE, Tlaxcala-México.

Giménez, Gilberto, 2000, “Territorio, cultura e identidades. La región socio-cultural” en Rosales Ortega, Rocío (coordinadora) *Globalización y regiones en México*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México.

Held, David, 2007, *Modelos de democracia*, Alianza Editorial, España.

Hernández-Díaz, Jorge y Juan Martínez, Víctor Leonel, 2007, *Dilemas de la institución municipal, una incursión a la experiencia oaxaqueña*. Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, Cámara de Diputados (LX Legislatura) México, D.F. Disponible en: <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LX/dilema.pdf>

Iniciativas de Reforma a la Ley Municipal, *voto presidentes de comunidad*, 16 de agosto de 2018. Disponible en <https://congresodetlaxcala.gob.mx/iniciativa-reformas-ley-municipal-voto-presidentes-comunidad-4-16-agosto-2018/>

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, histórico, presidentes municipales, disponible en: <http://www.snim.rami.gob.mx/>

Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, resultados de la elección de Presidencias de Comunidad 2016, disponible en:

<http://www.itetlax.org.mx/wp-content/uploads/2016/03/Resultados-de-Presidencias-de-Comunidad.2016-validados.pdf>

Jerónimo Romero, Saúl, 2013, “Las presidencias de comunidad en Tlaxcala, un cuarto poder moderno y comunitario” en López, A. y Tamayo, S. (coord.), *Cultura (y) política*, Serie estudios, Biblioteca de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, México, D.F.

La Jornada de Oriente, 08 de octubre 2015, “Quitan diputados voto de presidentes de comunidad en los cabildos de los ayuntamientos”:

<http://www.lajornadadeoriente.com.mx/2015/10/08/quitan-diputados-voto-de-presidentes-de-comunidad-en-los-cabildos-de-los-ayuntamientos/>

Laporta, Francisco J., 1989, “Sobre la teoría de la democracia y el concepto de representación política: algunas propuestas para debate” en *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 6. Alicante-España. Disponible en: <file:///C:/Users/Zarah%20C3%AD/Downloads/n-6---1989.pdf>

Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero Disponible en: <http://www.iepcgro.mx/PDFs/MarcoLegal/Leyes%20Locales/Ley%20N%C3%BAmero%20701%20de%20Reconocimiento,%20Derechos%20y%20Cultura%20de%20los%20Pueblos%20y%20Comunidades%20Ind%C3%ADgenas%20del%20Estado%20de%20Guerrero.pdf>

Ley de Aguas para el Estado de Tlaxcala. Disponible en: http://www.agua.unam.mx/padhpot/assets/cdh/tlaxcala/LeydeAguas_Tlaxcala.pdf

Ley de Consulta Ciudadana para el Estado de Tlaxcala, <https://www.congresodetlaxcala.gob.mx/archivo/leyes/L017.pdf>

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tlaxcala, artículos 239, 270 y 271. Disponible en: <http://www.congresotlaxcala.gob.mx/archivo/leyes/L036.pdf>

Ley de medios de impugnación en material electoral para el estado de Tlaxcala. Disponible en: http://www.tsjtlaxcala.gob.mx/transparencia/Fracciones_a63/I/leyes/LEY%20DE%20MEDIOS%20DE%20IMPUGNACION%20EN%20MATERIA%20ELECTORAL%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20TLAX.pdf

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala <http://www.congresotlaxcala.gob.mx/archivo/leyes/L071.pdf>

Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala, disponible en: <http://www.congresotlaxcala.gob.mx/archivo/leyes/L076.pdf>

Lifante Vidal, Isabel, 2009, “Sobre el concepto de representación” en *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, No. 32. Alicante-España. Disponible en <http://www.cervantesvirtual.com/obra/sobre-el-concepto-de-representacion/>

Locke, John, 1969, *Ensayo sobre el gobierno civil*, Madrid, editorial Aguilar, en de la Torre, V.; López, N. y González, M. (1999) *Del feudalismo y el surgimiento del pensamiento político moderno*, Antología I, Segunda parte, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, México.

Lujambio, Alonso, 2000, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, Editorial Océano, México, D.F.

Martínez Aparicio, Jorge, 2017, “San Francisco Cherán. Revuelta comunitaria por la autonomía, la reapropiación territorial y la identidad” en *Economía y Sociedad*, vol. XXI, núm. 36, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo Morelia, México. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/510/51052064009.pdf>

Martínez Baracs, Andrea y Sempat Assadourian, Carlos, 1991, *Tlaxcala una historia compartida siglo XVI*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Gobierno del estado de Tlaxcala, Volumen IX, México.

_____, 1998, *El gobierno indio de la Tlaxcala colonial, 1521–1700*, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, México.

_____, 2014, *Un gobierno de indios: Tlaxcala, 1519-1750*, FCE, El Colegio de México, México.

Merino, Mauricio, 2009, *La estructura de la rendición de cuentas en México: Informe sobre la calidad de la información en las cuentas públicas en México*, Documentos de Trabajo, número 228, CIIDE, México. Disponible en: <http://libreriacide.com/librospdf/DTAP-228.pdf>

Muñoz Camargo, Diego, citado en Díaz de la Mora, Armando, 2001, *Crónica de Tlaxcala. La ciudad de 1524 a 1573*, Sociedad de Geografía, Historia, Estadística y Literatura de Tlaxcala, México.

Ochman, Martha, 2004, “Sociedad civil y participación ciudadana” en *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 9 núm. 27, Universidad de Zulia, Maracaibo-Venezuela, 2004, Pp. 473. Revisado el 29 de febrero de 2016, disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/290/29002706.pdf>

O’Donell, Guillermo, 1994, “Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías”, en *Nueva Sociedad*, No. 152. Disponible en: http://nuso.org/media/articles/downloads/2645_1.pdf

Olivos Campos, José René, 2011, “La democracia participativa en México”, en Fernández, Jorge., *Estudios de derecho electoral*, UNAM, México.

Olmedo, Raúl, 1997, *El cuarto orden de Estado y de Gobierno*, Editorial Instituto de Administración Pública de Jalisco y sus Municipios, A.C., México.

_____, 1999, *Experiencias municipales repetibles*, Instituto de Administración Municipal, México-D.F.

_____, 1999a, *El poder comunitario en Tlaxcala. Las presidencias Municipales Auxiliares*, Comuna, México.

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, 2015/10/12. Decreto 135 por el que se derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley Municipal del Estado. Disponible en: http://periodico.tlaxcala.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=4&Itemid=14

_____, disponible en: https://storage.tlaxcala.gob.mx/transpresu/fis/FISM-FORTAMUN_2017.pdf

_____, 1998, decreto 142.

Pitkin, Hanna, 1985, *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Traducción de Montoro Romero, Ricardo, Madrid-España. Disponible en: <http://josemramon.com.ar/wp-content/uploads/Fenichel-Pitkin-Hanna-El-Concepto-de-Representacion.pdf>

Pollice, Fabio, s/f, “The role of territorial identity in Local development processes”. Disponible en: <http://etabeta.univ.trieste.it/dspace/bitstream/10077/841/1/b3pollic.pdf>

Portal del municipio de Santa Apolonia Teacalco: <http://teacalco.gob.mx/web/Organigrama.php?org=30>

Portal municipal de Papalotla de Xicoténcatl: <http://papalotla.gob.mx/turistico/Organigrama.php?seccion=3>

Portal municipal de Santa Cruz Tlaxcala: <http://santacruztlax.gob.mx/MAS/>

Portal municipal de Yauhquemehcan: <http://yauhquemehcantlax.gob.mx/turistico/Organigrama.php?org=12>

Precedo Ledo, Andrés, 2004, *Nuevas realidades territoriales para el siglo XXI. Desarrollo local, identidad territorial y ciudad difusa*, Editorial Síntesis, Madrid-España. Disponible en: <https://www.sintesis.com/data/indices/9788497561635.pdf>

PREP, Programa de Resultados Preliminares, Instituto Tlaxcalteca de Elecciones del estado de Tlaxcala, disponible en: <https://prep.itetlax.org.mx/#/ayuntamientos>

Primer informe del presidente de comunidad de Santa Cruz Tlaxcala, disponible en: https://www.facebook.com/david.martinezdelrazo.9/videos/vb.100013001919476/398359977274063/?type=2&video_source=user_video_tab

Ramírez Rancaño, Mario, 1990, *El sistema de haciendas en Tlaxcala*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México.

Ramos Galicia, Yolanda; Sánchez Sánchez, Jaime y Díaz de la Mora, Armando, 2016, *Los Colonizadores Tlaxcaltecas, siglos XVI al XIX*, Archivo Histórico del Estado de Tlaxcala, Gobierno del Estado de Tlaxcala, México.

Rawls, John., 1993, *Teoría de la justicia*, trad. de González, María Dolores, (segunda reimpresión), F.C.E., Madrid.

Real Academia Española, 2018, “participar”. Disponible en: <http://dle.rae.es/?id=S09ab8h>

Rendón Garcini, Ricardo, 1996, *Breve historia de Tlaxcala*, Fideicomiso Historia de las Américas, El Colegio de México, FCE, México.

Reyes del Campillo, Juan, 2011, “Descentralización política y tensiones del sistema de partidos en México” en *Cultura política y elecciones locales*. Universidad Autónoma Metropolitana/Ediciones Eón, México.

Rocha Ghenno, Víctor Manuel, 2008, “Fábrica textil La Trinidad y la migración en Santa Cruz Tlaxcala” en *Boletín del Archivo histórico del Estado de Tlaxcala, Tlahcuilo. La industria textil en Tlaxcala, Primera*

parte, No. 4, Fideicomiso Colegio de Historia de Tlaxcala, Gobierno del Estado de Tlaxcala, México.

Romano Garrido, Ricardo, Jiménez Guillén, Raúl y Romero Melgarejo, Osvaldo, 2007, *Cacicazgo y oligarquía en el oriente de Tlaxcala*, El Colegio de Tlaxcala A.C., Universidad Autónoma de Tlaxcala, México.

Rousseau, Jean Jacques, 1982, *El contrato social*, Editorial Porrúa, D.F.-México.

Sam, Magdalena y Davidson, Guillermo, 2003, *El embargo: una forma de cumplir las normas en dos pueblos de Tlaxcala*, Universidad Autónoma de Tlaxcala, México. Disponible en: http://www.ciisder.mx/images/libros/ciisder_el_embargo.pdf

Sánchez, Jaime, *Historia sucinta de Tlaxcala*, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Secretaría de Extensión Universitaria y Difusión Cultural, Tlaxcala-México, 2008.

Sánchez Mejorada F., María Cristina, 2000, “La participación ciudadana en el Distrito Federal. Reflexiones sobre la ley y las elecciones vecinales” en *El Cotidiano*, No. 99, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, México, D.F. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32509908>

Sánchez Muñoz, Bertoldo L., 2000, “Barrios y sistema de cargos: identidad cultural y cambio en la Magdalena Tlaltelulco” en revista *Urna abierta*, Vol.1, año 1, número 3, Instituto Electoral de Tlaxcala, México-Tlaxcala.

Sánchez Osorio, Ever, 2015, “Disputas por el municipio en México: autonomía, descentralización y formación del Estado en Tabasco y Tlaxcala” en Bautista Martínez, Eduardo, Garza Zepeda, Manuel y Matamoros Ponce, Fernando, *Participación y rupturas de la política en*

México. Subjetividad, luchas y horizontes de esperanza. Migue Ángel Porrúa, IISUABJO, México.

Sánchez Tórres, Carlos Ariel y Muriel Ciceri, José Hernán, 2007, “¿Participación ciudadana en la Democracia?” en *Revista Civilizar*, Vol. 7, núm. 12, Universidad Sergio Arboleda, Colombia. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/1002/100220305002.pdf>

Sánchez, Evelyne, 2010 “Analizar las comunidades indomestizas tlaxcaltecas en el siglo XX: compromisos y resultados”, en *Memoria Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica, XIV encuentro de Latinoamericanistas españoles*, Consultado en línea, disponible en: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00531206/document>

Sandel, Michael, 2000, *El liberalismo y los límites de la justicia*, Gedisa, Barcelona-España.

Sartori, Giovanni, 1999, *Elementos de teoría política*, Alianza Editorial, Ciencias Sociales, Madrid-España.

_____, 2000, *Teoría de la democracia, Vol. II Los problemas clásicos*, Alianza Universidad, Madrid-España.

_____, 2001, *Teoría de la democracia. Vol. I El debate contemporáneo*. Alianza Universidad, España.

_____, 2005, “En defensa de la representación política” en Carbonell, M. (Compilador) *Democracia y representación: un debate contemporáneo*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.

Suárez-Iñiguez, Enrique, 2014, *De los clásicos políticos*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Las ciencias sociales tercera época, D.F.-México.

Taylor, Charles, 1996, *Fuentes del Yo, La construcción de la identidad moderna*, Paidós, Barcelona-España.

Tirado Miranda, Valeria, 2012, “Régimen democrático y mecanismos locales de participación ciudadana. El caso de los consejos ciudadanos en el

- Distrito Federal”, Tesis de maestría, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, D.F.
- Toro Carnevalli, Alfredo, 2008 “La democracia liberal y la crítica comunitarista” en *Politea*, vol.31, núm. 40, Universidad Central de Venezuela, Caracas-Venezuela. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/1700/170018396003.pdf>
- Touraine, Alain, 2000, *¿Qué es la democracia?*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Valencia Escamilla, Laura, 2016, “Rendición de cuentas y mecanismos de transparencia legislativa en América latina” en *RICSH Revista Iberoamericana de las ciencias sociales y humanísticas*, Centro de Estudios e Investigaciones para el Desarrollo Docente A.C. (CENID), México. Disponible en: <http://www.ricsh.org.mx/index.php/RICSH/article/view/76/396>
- Vallès M., Josep, 2007, *Ciencia política. Una introducción*. Ariel, Ciencia Política, 6ta edición, España-Barcelona. Disponible en: <https://ovejasconpieldelobo.files.wordpress.com/2016/01/josep-m-valles-ciencia-politica-una-introduccion.pdf>
- Vallespín, Fernando, 2002, *Historia de la teoría política. Volumen 6: La reestructuración contemporánea del pensamiento político*, Colección Ciencia Política, editorial Alianza, Madrid.
- Villalobos N., Hugo, 2012, *La vida sobre rieles. Una historia del ferrocarril en Tlaxcala*, Secretaría de Educación Pública del Estado de Tlaxcala, Gobierno del Estado de Tlaxcala, Tlaxcala-México.
- Walzer, Michael, 1997, *La esfera de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, D.F.-México.
- Zaldívar Abad, Martha Loyda y Calás Domínguez, Lisandra, 2011, “El desafío comunitario y su pertenencia en América Latina” en *Globalización*, Revista Mensual de Economía, Sociedad y Cultura, Julio 2011, ISSN 1605-5519. Disponible en: <http://rcci.net/globalizacion/2011/fg1207.htm>

Zayas Ornelas, León David, 2007, “Los mecanismos de democracia directa en el México: plebiscito y referéndum en las entidades del país”, en *Noesis, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, Vol.16, núm. 32, Instituto de Ciencias Sociales y Administración, Ciudad Juárez-México.

Ziccardi, Alicia, 2004, “Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local” en *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Nacional de Desarrollo Social, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, México.

_____, 2004a, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito comunitario*, COMECSO, INDESOL, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, México, D.F. Disponible en: <http://ru.iis.sociales.unam.mx/bitstream/IIS/4420/1/Participacion%20ciudadana%20y%20politicassociales%20en%20el%20ambito%20local.pdf>



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

ACTA DE DISERTACIÓN PÚBLICA

No. 00126

Matrícula: 2143802315

LA PRESIDENCIA DE COMUNIDAD
EN EL ESTADO DE TLAXCALA:
PARTICIPACIÓN CIUDADANA,
REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y
PERTENENCIA TERRITORIAL

En la Ciudad de México, se presentaron a las 16:00 horas del día 6 del mes de septiembre del año 2018 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

DR. RAUL RODRIGUEZ GUILLEN
DR. JOSE FRANCISCO MARTINEZ VELASCO
DR. CRISTOBAL MENDOZA PEREZ

Bajo la Presidencia del primero y con carácter de Secretario el último, se reunieron a la presentación de la Disertación Pública cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

DOCTORA EN ESTUDIOS SOCIALES (PROCESOS POLITICOS)

DE: MIRIAM ZARAHÍ CHAVEZ REYES

y de acuerdo con el artículo 78 fracción IV del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

Aprobar

Acto continuo, el presidente del jurado comunicó a la interesada el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.



MIRIAM ZARAHÍ CHAVEZ REYES
ALUMNA

REVISÓ

LIC. JULIO CESAR DE LARA ISASSI
DIRECTOR DE SISTEMAS ESCOLARES

DIRECTOR DE LA DIVISIÓN DE CSH

DR. JUAN MANUEL HERRERA CABALLERO

PRESIDENTE

DR. RAUL RODRIGUEZ GUILLEN

VOCAL

DR. JOSE FRANCISCO MARTINEZ VELASCO

SECRETARIO

DR. CRISTOBAL MENDOZA PEREZ