

Ayuntamientos. Integración y competencias. Análisis comparativo en tres estados del centro de México en la etapa de alternancia*

*City councils. Integration and competitions.
Comparative analysis in three states of Central
Mexico in the stage of alternation*

Fernando Díaz Pérez**

RESUMEN

El presente trabajo explora las condiciones y los motores de cambio que propicia la ley orgánica municipal en tres estados con diferentes grados de alternancia: Hidalgo, Guanajuato y Tlaxcala. Se hace un estudio de las diferentes etapas de legitimación por las que han pasado los gobiernos locales en estos estados y su consecuencia en los procesos institucionales. Se constata que existe un cambio en la democracia local y un ejercicio de poder menos autoritario.

PALABRAS CLAVE: *Ayuntamientos, entidades federativas, alternancia.*

ABSTRACT

This paper explores the conditions and the levers for change that favour municipal organic law in three states with different states of alternation: Hidalgo, Guanajuato and Tlaxcala. This is a research on different stages of legitimization of local governments in these states and the consequence in the institutional processes. There is a change in local democracy and an exercise of a less authoritarian power.

KEY WORDS: *City councils, federative entities, alternation.*

* Recibido: 20 de febrero de 2013. Aceptado: 12 de abril de 2013.

** Profesor-investigador en el Departamento de Gestión Pública, División de Derecho, Política y Gobierno de la Universidad de Guanajuato, México (dipf71@hotmail.com).

Sumario

1. Alternancia y el cambio institucional
2. Las entidades
3. Los ayuntamientos
4. A modo de conclusión

A partir de la reforma de 1999 al artículo 115 constitucional, los ayuntamientos son reconocidos como el gobierno de los municipios, entonces comienzan los cambios de las leyes orgánicas municipales de las entidades federativas para adecuarse al nuevo precepto. Pero así como no hay municipios homogéneos, tampoco hay entidades iguales; las adecuaciones, y en algunos casos cambios totales, a la Ley Orgánica Municipal (en adelante, LOM) están condicionadas a una serie de factores sociales, políticos, institucionales, geográficos, demográficos, históricos e incluso económicos.

En el presente trabajo hacemos énfasis en los factores político-institucionales que inciden en la forma en que es instituido el gobierno municipal en tres entidades del centro del país con diferente relación con el proceso de alternancia política. De modo que la idea central es que en estados donde el proceso de alternancia lleva más tiempo, la reforma a la LOM genera instituciones gubernamentales locales con capacidad real de gobierno. Para buscar comprobar esta idea analizamos el contenido de la LOM de los estados de Guanajuato, Hidalgo y Tlaxcala en lo que respecta a la integración y competencias del ayuntamiento como institución de gobierno local, en el entendido de que su diferente situación con respecto a la alternancia influye en su diseño.

1. Alternancia y el cambio institucional

Cuando ocurre un cambio en el sistema político de una sociedad generalmente hay un fuerte componente de incertidumbre al desconocer el rumbo que tomará el nuevo gobierno en las diferentes materias. La pauta general es que tenga lugar el establecimiento de nuevas normas y procedimientos concretos, esto es, un proceso de institucionalización¹ de las nuevas prácticas en las relaciones entre la

¹ "Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los humanos que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia, éstas estructuran los alicientes para el intercambio humano, ya sea político, social o económico. El cambio institucional delinea la forma en que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico" (NORTH, DOUGLAS. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990, citado por ROMERO, JORGE JAVIER. "Las instituciones políticas desde un nuevo ángulo", en MERINO, MAURICIO (coord.). *La ciencia*

sociedad y el gobierno, que deben contribuir a la estabilidad y legitimidad del nuevo régimen. Pero este proceso tiene también un buen grado de incertidumbre² al tomar en cuenta tanto la correlación de fuerzas que genera la reforma de normas y procedimientos, como el momento en que ésta es llevada a cabo. En este sentido, ROMERO³ enfatiza que “las instituciones no necesariamente ni frecuentemente son diseñadas para ser socialmente eficientes; al contrario, en general —al menos las reglas formales— son creadas para servir a los intereses de aquellos con el poder de negociación suficiente para desarrollar nuevas reglas”. En este sentido, lo mejor es que haya una clara identificación entre avance democrático y una reforma institucional que permita el establecimiento de nuevas prácticas que posibiliten el procesamiento de los conflictos entre los nuevos actores emergentes, los grupos de poder y los viejos políticos tradicionales, en un escenario completamente inédito que procura pasar de la gobernabilidad autoritaria a una gobernabilidad democrática; sin embargo, no siempre es así.

En el peor de los casos, la ausencia de los cambios institucionales no sólo retrasa la consolidación de la democracia, sino que incluso puede ser uno de los factores que condicionen la regresión autoritaria del sistema político. Mientras que, por otro, la postergación o la timidez en el alcance de las reformas establecen no sólo la alta o baja calidad del proceso democrático,⁴ sino el retraso del aprendizaje social de las actitudes democráticas, ya que el cambio es “nada menos que las reglas estructurales de la acción colectiva, los modelos mentales, los valores, las actitudes y capacidades, los equilibrios de poder. Esto sólo puede resultar del proceso de aprendizaje social y sólo puede darse de manera

política en México, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 3). “Las instituciones existen pero no son cosas tangibles, son entes abstractos, sistemas de normas o reglas del juego, que pautan las expectativas y los comportamientos de los individuos y las organizaciones [...] son fundamentales porque establecen el marco de constricciones y de incentivos de la organización individual y colectiva, hacen previsibles los comportamientos y permiten formular expectativas razonables” (PRATS I CATALÀ. “Gobernabilidad y globalización”, en CARRILLO FLORES, FERNANDO. *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001, p. 84).

² “Es posible afirmar que las instituciones no deben ser consideradas solamente como constreñimientos heredados que limitan la acción de los actores, sino también son objeto de cambio a partir de la acción humana, ya que si bien los equilibrios estables en los entramados se alcanzan de manera gradual y acumulativa, el motor de los cambios está en la voluntad de modificar las reglas del juego que los empresarios políticos generan como producto de la necesidad de modificar sus costes de transacción, o como resultado de cambios en sus preferencias o en sus recursos; el problema central del cambio institucional radica, sin embargo, en que es más fácil iniciarlo que controlar sus resultados”. ROMERO, JORGE JAVIER. “Las instituciones políticas desde un nuevo ángulo”, en MERINO, MAURICIO (coord.). *La ciencia política en México*, cit., p. 250.

³ *Ibidem*, p. 246.

⁴ César CANSINO e Israel COVARRUBIAS (“Instituciones y calidad democrática en México”, en CALVA, JOSÉ LUIS (coord.). *Democracia y gobernabilidad*, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa-UNAM, México, 2007, p. 67) señalan que “el debate sobre qué tan buena o mala es una democracia, se instalaba de modo sugerente y prometedor en un país como el nuestro, que podríamos ubicar en un punto intermedio entre la consolidación democrática y la regresión autoritaria por ausencia de una reforma normativa e institucional integral que dé rumbo y certidumbre a la transición”.

incremental”.⁵ JARQUÍN y CARRILLO⁶ denominan “déficit democrático” al proceso relacionado con la crónica inestabilidad política de las sociedades de la región latinoamericana, misma que tiene su origen en “la incapacidad de los Estados para establecer instituciones con idoneidad para manejar conflictos sociales que logren el respaldo y el apoyo por parte de la ciudadanía”.

Si bien los cambios institucionales no son garantía de que los procesos de transición democrática no se detengan, sí resultan relevantes para trascender el momento de la simple alternancia en el poder y dar sentido y dirección a los nuevos gobiernos, al prestar atención a los temas que son significativos para la sociedad⁷ y evitar el surgimiento de reivindicaciones autoritarias, pues tal y como lo señala CARRILLO⁸ al analizar la evolución de la democracia, el camino de su construcción “ha estado cubierta por esa máscara sonriente del autoritarismo”. Avanzar en la consolidación del proceso democrático es pasar de la mistificación de los triunfos electorales de un personaje, que puede finalmente transformarse en un caudillo, o de un partido, con lo que se caería en la partidocracia, que usufructúa un poder en esencia autoritario a la promoción de la “evolución o cambio institucional hacia un sistema de representación y participación política que permita el máximo de intercambios entre el máximo de actores”.⁹

En el fondo, de lo que estamos hablando es de la construcción de un nuevo tipo de gobernabilidad que no existía en nuestras sociedades y que va más allá del uso tradicional y simple de la fuerza,¹⁰ pero que rebasa, también, las definiciones centradas y acotadas en la democracia electoral,¹¹ y más bien se inscribe

⁵ PRATS I CATALÁ. “Gobernabilidad y globalización”, *op. cit.*, p. 87.

⁶ JARQUÍN, EDMUNDO y CARRILLO FLORES, FERNANDO. “La importancia del renacer democrático para el desarrollo”, en CARRILLO FLORES, FERNANDO. *Democracia en déficit...*, *cit.*, p. 1.

⁷ Una de las razones para el desencanto con los procesos democráticos es la desatención, por parte de los nuevos gobernantes, de los problemas que la sociedad considera pendientes: seguridad, empleo, migración, combate a la corrupción, educación, salud, pobreza, distribución del ingreso, etcétera. Pero además están las inconsistencias que generan los propios actores al basar sus “triumfos” en campañas de desprestigio, rendirse ante los poderes fácticos, búsqueda de soluciones fuera de los marcos institucionales o partidarios, secuestro de la representación (partidos) en formas neocorporativas o negocios familiares, franca incompetencia en el uso de sus facultades, etcétera.

⁸ CARRILLO FLORES, FERNANDO. *Democracia en déficit...*, *cit.*, p. 14.

⁹ PRATS I CATALÁ. “Gobernabilidad y globalización”, *op. cit.*, p. 87.

¹⁰ La forma en que los regímenes autoritarios logran la estabilidad y la legitimidad se puede basar desde el uso simple de la fuerza a través de la represión física, la manipulación ideológica y/o los alicientes selectivos en la distribución de los bienes públicos o el bienestar resultado del proceso de desarrollo. América Latina es prolífica en estos casos y sus combinaciones a través del caudillismo, clientelismo, corporativismo y patrimonialismo. O'DONNELL, GUILLERMO y SCHMITTER, PHILIPPE. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Paidós, España, 1994; JARQUÍN, EDMUNDO y CARRILLO FLORES, FERNANDO. “La importancia del renacer democrático para el desarrollo”, en CARRILLO FLORES, FERNANDO. *Democracia en déficit...*, *cit.*; ACOSTA SILVA, ADRIÁN. “Estado y régimen presidencialista en México: los dilemas de la gobernabilidad democrática”, en LABASTIDA, JULIO *et al.* (coords.). *Transición democrática y gobernabilidad*, FLACSO-Plaza y Valdés-UNAM, México, 2000.

¹¹ Andreas SCHEDLER acota que las transiciones son momentos de crisis del régimen autoritario que pueden llevar al establecimiento de la democracia liberal, pero definitivamente “terminan cuando se establecen, de manera efectiva,

en la tradición del “buen gobierno”, donde, además de lo electoral, resulta importante la justicia, la legitimidad del ordenamiento político-social, el respeto a los derechos humanos y la obligación gubernamental de proveer el bienestar general. CAMOU¹² señala que esta definición de la gobernabilidad destaca

[...] la conexión necesaria entre la legitimidad y el ejercicio del poder, concentrando su atención en la calidad de la acción gubernamental [...] sin ignorar la necesidad de garantizar las estructuras básicas de la reproducción de la esfera económica, se han enfatizado las amenazas a la gobernabilidad provenientes de la exclusión, los rezagos sociales y la imposibilidad —por parte de vastos sectores de la población— de acceder a una vida digna.

La gobernabilidad, entendida de esta forma, requiere ser construida en un escenario no solamente complejo, sino también adverso, venciendo resistencias y tabús, a mediano y probablemente a largo plazo, generalmente no de manera lineal, en lo que podría parecer una tarea tortuosa e inverosímil. Buena parte de los cambios que son necesarios para su realización tienen un componente incremental que condiciona su marcha y evolución, ya que lo que es necesario “cambiar es nada menos que las reglas estructurantes de la acción colectiva, los modelos mentales, los valores, las actitudes, las capacidades y los equilibrios de poder”.¹³ Por ello es que es tan relevante no sólo el inicio del periodo de reformas de los gobiernos después de alcanzar la alternancia o aun cuando ésta no es alcanzada (en términos de que una vez que el sistema político se ha puesto en tensión, mediante el proceso electoral, y se han expresado las fuerzas sociales que lo constituyen, a fin de darle continuidad o transformarlo) sino el contenido y los alcances de las reformas.

La alternancia es, pues, un paso importante para dar sentido al esfuerzo de generar reformas al marco normativo de los gobiernos locales, pero se encuentra acotada por el esquema federal de competencias y atribuciones¹⁴ que en sí mis-

nuevas reglas democráticas. O más bien concluyen cuando la institución central de la democracia liberal —las elecciones libres, limpias, inclusivas y competitivas— se establecen de manera efectiva [...] Los conceptos mal delimitados de democracia llevan a reclamar una especie de 'transición permanente' [...] un proyecto quasi revolucionario está destinado a ser un proyecto inconcluso por definición". SCHEDLER, ANDREAS. "¿Por qué seguimos hablando de transición política en México?", en LABASTIDA, JULIO *et al.* (coords.). *Transición democrática y gobernabilidad*, *cit.*, pp. 21-22 y 35. Por su parte, Antonio CAMOU ("Estudio preliminar", en *Los desafíos de la gobernabilidad*, FLACSO-Plaza y Valdés-UNAM, México, 2001) hace un extraordinario recuento de estas posiciones, así como MAYORGA, FERNANDO y CORDOVA, EDUARDO. "Gobernabilidad y gobernanza en América Latina", Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra, 2007.

¹² CAMOU, ANTONIO. "Estudio preliminar", *op. cit.*, p. 35.

¹³ PRATS I CATALÁ. "Gobernabilidad y globalización", *op. cit.*, p. 87.

¹⁴ Véase DÍAZ PÉREZ, FERNANDO. "Federalismo y municipalismo. Aportaciones a un debate", en DE LA ROSA PÉREZ, ALFREDO. *Una visión global del México actual*, UAAEH, México, 2007.

mo se encuentra en constante evolución y negociación. En este sentido, si bien algunos de los temas relevantes para los gobiernos locales pasan por el artículo 115, buena parte de ellos son susceptibles de ser regulados por las entidades federativas a través de las leyes en materia municipal o leyes orgánicas municipales (LOM). Estas leyes (LOM) son el instrumento jurídico que regula el régimen político y administrativo interior de los estados, esto es, el municipio libre, así como las facultades y obligaciones de los ayuntamientos, su composición, la desaparición de los mismos, las facultades de sus distintos órganos, así como la administración pública municipal, centralizada, paramunicipal y su operatividad, etcétera.¹⁵

El debate sobre las facultades de los municipios, sobre todo aquellos que han alcanzado una situación de alternancia, es extensa. Algunos de los autores más relevantes, como CABRERO,¹⁶ RODRÍGUEZ,¹⁷ HERNÁNDEZ,¹⁸ AGUILAR,¹⁹ GUILLÉN²⁰ y ZICCARDI,²¹ coinciden en la existencia de procesos que marcan el despliegue de nuevas fuerzas y demandas sociales una vez que hay un cambio en el personal político que controla el ayuntamiento. Frente a esto, la respuesta de los ayuntamientos es variable; así como hay bastantes experiencias exitosas, hay municipios donde no pasa nada o claros fracasos en la gestión. Un elemento importante que estos

¹⁵ GÁMIZ dice que el contenido mínimo de cualquier LOM es: "a) La mención de que cada municipio conservará su extensión y los límites asignados en la ley de división territorial del estado; b) Nombre de los municipios y de las cabeceras municipales respectivas; c) Los requisitos y procedimientos para la supresión y creación de nuevos municipios como atribución del Congreso del estado; d) La mención del número de integrantes del ayuntamiento, que puede ser variable, así como la de los funcionarios de los mismos; e) La forma y tiempos para celebrar las sesiones de los cabildos; f) La manera de instalar los ayuntamientos; g) Las facultades y obligaciones de los miembros del ayuntamiento, incluso las de los funcionarios más importantes; h) La obligatoriedad de que se expida el bando de policía y buen gobierno y en algunos casos hasta qué debe contener la reglamentación; i) Los servicios públicos municipales; j) Lo relativo a las autoridades y respectivas facultades dentro de las circunscripciones en que en todo caso se divida el territorio del municipio; y disposiciones generales". GÁMIZ PARRAL, MÁXIMO N. *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1990, p. 326.

¹⁶ CABRERO MENDOZA, ENRIQUE (coord.). *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México, 1998; *id.*, *Los dilemas de la modernización municipal*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México, 1996.

¹⁷ RODRÍGUEZ, VICTORIA E. *La descentralización en México. De la reforma municipal a solidaridad y el nuevo federalismo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

¹⁸ HERNÁNDEZ CHÁVEZ, ALICIA. "Tensiones internas del federalismo mexicano", en HERNÁNDEZ CHÁVEZ, ALICIA (coord.). *¿Hacia un nuevo federalismo?*, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, México, 1997.

¹⁹ AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes", en HERNÁNDEZ CHÁVEZ, ALICIA (coord.). *¿Hacia un nuevo federalismo?*, *cit.*

²⁰ GUILLÉN LÓPEZ, TONATIUH. "El marco legal del municipio en México: hacia una evaluación del artículo 115 constitucional", en *El municipio en México*, Archivo General de la Nación-CEDEMUN-Secretaría de Gobernación, México, 1996; *id.*, "Gobiernos municipales, federalismo y reforma política", en CESEM. *Introducción al municipio*, Escuela Nacional de Promotores Municipalistas, Mimeo, México, 2001.

²¹ ZICCARDI, ALICIA. "Reflexiones sobre la investigación urbana y el poder local", en MARTÍNEZ ASSAD, CARLOS (coord.). *Balances y perspectivas de los estudios regionales en México*, Porrúa-UNAM-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, México, 1990; *id.* (coord.). *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, México, 1996; *id.*, "Federalismo", en *Léxico de la política*, FLACSO-SEP-CONACYT-Heinrich Böll Stiftung-Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

autores resaltan en sus trabajos es la importancia del marco normativo propio de los municipios (bando de policía y buen gobierno y reglamentación) y al que están sujetos (LOM). De hecho, una de las ideas más sugerentes sobre el desfase que se da entre las atribuciones señaladas por la ley y la realidad específica en acciones y demandas ciudadanas es la *descentralización de facto*,²² que marca de forma concreta la problemática manera en que los municipios asumen, la mayoría por vez primera, con un claro cariz de autonomía, no sólo sus funciones sino incluso algunas más.

En este tenor, las reformas al marco normativo referente a los ayuntamientos, el artículo 105 constitucional, han sido de gran impacto.²³ La tarea de llevar y articular estas reformas a los municipios ha sido una de las encomiendas más difíciles. Un punto importante de la última reforma, de 1999, fue el establecimiento de “las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados” y que deben servir para regular un espacio que hasta entonces estaba vacío o poco claro, por lo que se convertía en fuente de conflicto entre el gobierno del estado y los municipios, y dentro del propio gobierno municipal.

Según la reforma,²⁴ las leyes marco en materia municipal que deben sustituir a las leyes orgánicas municipales contendrán el marco que organice a “la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”. Aunado a lo anterior, esta fracción cuenta con cinco incisos donde se especifica, aún más, el contenido de la ley; además de puntualizar los mecanismos de participación ciudadana se deben señalar los medios de defensa de los particulares frente a controversias con la administración pública municipal; la necesidad de contar con mayorías calificadas para determinadas decisiones que afecten el patrimonio inmobiliario o en la celebración de actos que comprometan al municipio más allá de su periodo; la celebración de convenios; procedimientos y condiciones de subsidiariedad en funciones o en la prestación de servicios, así como previsiones suplementarias en aquellos municipios que carezcan de bandos o reglamentos que dificulten su funcionamiento; finalmente, debe establecer los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos municipio-estado.

²² “Desfase entre las transformaciones de estructura del sistema de gobierno y su reconocimiento institucional (normativo y funcional) [...] el concepto permite destacar la generación de tensiones entre los elementos del sistema conforme se van modificando con ritmos desiguales”. GUILLÉN LÓPEZ, TONATIUH. “El marco legal del municipio en México: hacia una evaluación del artículo 115 constitucional”, *op. cit.*, p. 14.

²³ Véase DÍAZ PÉREZ, FERNANDO. “Federalismo y municipalismo. Aportaciones a un debate”, *op. cit.*

²⁴ COMISIÓN DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL. *Artículo 115 constitucional: historia y reformas de 1999*, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, 1999.

2. Las entidades

Los estados de Guanajuato, Hidalgo y Tlaxcala son representativos de las formas diversas en que ha tenido lugar la alternancia en las entidades federativas; estas particularidades han condicionado la forma en que se ha llevado a cabo la construcción de la transición y la gobernabilidad, identificando esta última con el montaje de nuevas instituciones y formas de relacionar a la sociedad con las estructuras de gobierno, en este caso las leyes en materia municipal y los gobiernos locales. Los tres estados representan los extremos de la alternancia: Guanajuato, que celebra 20 años de gobiernos ininterrumpidos del Partido Acción Nacional (PAN); Hidalgo, que desde que se fundó el Partido Revolucionario Institucional (PRI) nunca ha dejado de gobernar el estado, y por último Tlaxcala, que fue de los primeros en comenzar la alternancia con el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en 1999, para después ser gobernado por el PAN (2005) y desde hace poco (2011) otra vez por el PRI.

EL PAN se ha mantenido en el gobierno del estado de Guanajuato desde 1991, cuando llegó como resultado *sui generis* de un conflicto poselectoral,²⁵ después de esto ha tenido de manera continua siete gobernadores, ganando cuatro procesos electorales: Carlos Medina Plascencia, Vicente Fox Quesada, Ramón Martín Huerta, Juan Carlos Romero Hicks, Juan Manuel Oliva Ramírez, Héctor López Santillana y Miguel Márquez Márquez. Sin embargo, durante todo este tiempo no podemos considerar que haya habido una continuidad en las formas de gobernar, específicamente en lo que respecta a la relación establecida con los gobiernos locales. Los dos primeros periodos de gobierno resultan ser los más fructíferos en términos del cambio de estilos, formas, apoyos y, sobre todo, transformación del marco normativo: la Ley Orgánica Municipal. A pesar de las condiciones adversas que tuvo que enfrentar el gobierno de Medina Plascencia: un Congreso de mayoría priísta y el secretario general de gobierno también priísta, el desenvolvimiento de la acción gubernamental se puede calificar como positivo, puesto que cumplió con la principal encomienda para la que fue nombrado: garantizar un proceso electoral transparente y creíble que diera certeza y seguridad a los actores políticos participantes e impidiera, de nueva cuenta, una

²⁵ "A partir del 20 de agosto (de 1991) el PAN inicia una movilización ciudadana que sólo se ve interrumpida con la renuncia de (Ramón) Aguirre y la designación del panista Carlos Medina Plascencia como gobernador interino [...], el desenlace de este proceso electoral no es fruto tanto de la capacidad política de la oposición (PAN en este caso) para probar las irregularidades del proceso, sino el carácter 'ejemplar' que adquirió el 'caso Guanajuato' ante la opinión pública nacional e internacional y la inminente amenaza que significaba para la legitimidad del régimen". VALENCIA G., GUADALUPE. "Guanajuato", en GONZÁLEZ CASANOVA, PABLO y CADENA ROA, JORGE (coords.). *La República Mexicana. Modernización y democracia*, La Jornada Ediciones-UNAM, México, 1994, vol. II, p. 78.

humillante intervención federal.²⁶ Pero otro de los logros de este gobierno fue la transformación de las relaciones intergubernamentales a fin de fortalecer a los gobiernos locales,²⁷ tarea que continuó el siguiente gobierno.

Desde el comienzo de su gobierno, Fox tuvo una importante preocupación por fortalecer el ámbito de gobierno municipal, de tal manera que en 1997 se emite una nueva Ley Orgánica Municipal, a la que antecedieron profundas reformas a la ley anterior, y que tiene como objetivo armonizar la naciente vida democrática en el estado con la manera en que funciona la administración pública municipal. RAMÍREZ y ZAMORA²⁸ documentan 197 modificaciones a esta Ley entre 1997 y 2004; además de lo anterior, las modificaciones que se hicieron en este periodo tuvieron como propósito fortalecer las capacidades de gestión de los gobiernos locales, precisar las funciones y responsabilidades de los miembros del cabildo, procurar la profesionalización de la administración pública y racionalización de los procedimientos, así como la introducción de nuevos temas dentro del ámbito de atención de los gobiernos. De tal manera que “prácticamente la legislación con la que ahora funcionan los gobiernos locales, es completamente distinta a la que regía la vida municipal en la etapa anterior a la alternancia”.

Hidalgo es un estado donde el PRI nunca ha perdido una elección para gobernador; ha tenido tropiezos e incluso en alguna ocasión perdió el ayuntamiento de la capital, y actualmente es normal que pierda los diputados de los distritos urbanos de Pachuca, pero nunca la gubernatura. Desde 1990 hasta la elección de 2010 se observó una tendencia decreciente en el voto priísta en el estado, al pasar de más del 80% al 47.87% en la elección de gobernador. Las tres últimas elecciones fueron verdaderamente competidas, pero particularmente la última, bastante reñida y que realmente significó el riesgo de perder, al tener una diferencia de 5.35% con el segundo lugar, en medio de denuncias de iniquidad e irregularidades diversas, entre ellas la intromisión del gobierno estatal. El estado de Hidalgo es también conocido, y comparte esta característica con el Estado de México, por el control que ejerce un grupo de los procesos políticos al interior de la entidad: Huichapan en el primero y Atlacomulco en el segundo. VARGAS²⁹ define al grupo Huichapan como resultado de la “fuerte e intrincada red de relaciones y

²⁶ RAMÍREZ LÓPEZ, RIGOBERTO y ZAMORA FERNÁNDEZ DE LARA, GERARDO. “Reforma institucional en los gobiernos municipales de Guanajuato”, en *Revista Política y Cultura*, México, No. 29, primavera de 2008, p. 106.

²⁷ Además del trabajo político para construir la legitimidad del gobierno, “estas nuevas formas de relación tuvieron un amplio consenso, llegando incluso los gobiernos estatal y los municipales a construir un arco común para enfrentar posiciones intervencionistas, como fue el caso del desarrollo inconstitucional de cuasigobiernos paralelos con recursos federales en los municipios, a través de la Coordinadora Estatal y Municipal de Solidaridad”. *Idem*.

²⁸ *Idem*.

²⁹ VARGAS GONZÁLEZ, PABLO E. *Hidalgo, elecciones y reforma política 1979-2000*, Cámara de Diputados-UAEH, México, 2003, pp. 51-53.

arreglos con caciques rurales, ex jefes revolucionarios y demás grupos de poder, prácticamente en todos los municipios y regiones [...] pero sobre todo al manejo hábil de los vínculos y contactos con el centro” de Javier Rojo Gómez, gobernador en los años treinta, lo que “consolida su poder [...] y lo transforma en patriarca de la ‘familia revolucionaria’ hidalguense”, con lo que pudo controlar no sólo el acceso a la gubernatura, sino prácticamente todos los puestos políticos en el estado. Actualmente el grupo continúa vigente y ha sido bastante exitoso al tener a un miembro como gobernador de manera interrumpida desde 1975, esto es, ocho gobernadores, mientras que durante el siglo xx han pertenecido a este grupo 13 de 21, siendo los últimos cuatro de clara ascendencia local,³⁰ más que ser personajes de proyección nacional que ocupan el puesto.

El marco normativo que rige la actuación de los municipios del estado ha presentado renovaciones de manera sucesiva; más que simples reformas, la nueva Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo es publicada en el *Periódico Oficial* del estado el lunes 9 de agosto de 2010. Esta ley sustituye a la expedida el 16 de abril de 2001, que al mismo tiempo había sido generada como resultado de adecuar la normatividad del estado a la reforma constitucional de 1999, por dos motivos principales, según la exposición de motivos. Uno, adecuar el marco normativo estatal, una vez más, a las reformas emprendidas en 1999 al artículo 115 constitucional y, dos, resolver la problemática generada por la declaración de invalidez de diversas disposiciones como resultado de controversias constitucionales establecidas por los municipios de Pachuca³¹ y Tulancingo,³² la primera y segunda ciudades del estado respectivamente. En términos generales, los artículos impugnados imponían a los gobiernos locales del estado condiciones para el manejo de la hacienda pública; indefensión frente al Congreso del estado sobre las causales para la desaparición de poderes; autoridades auxiliares con funciones paralelas al gobierno municipal; intromisión del gobierno estatal en las facultades de las autoridades municipales. En general, la nueva ley es más acorde con lo estipulado en el artículo 115 con respecto al contenido de las leyes en materia municipal, aunque mantiene ciertas particularidades que parten de una visión subsidiaria del gobierno municipal.

La situación del estado de Tlaxcala es el extremo con respecto a los estados anteriores, puesto que no ha ocurrido una alternancia sino, técnicamente, tres:

³⁰ Jesús Murillo Karam, ex presidente municipal de Mineral de la Reforma; Manuel Ángel Núñez Soto, funcionario de diversas dependencias federales con una meteórica carrera en el estado, apoyado por el gobernador Murillo; Miguel Osorio Chong y Francisco Olvera Ruiz, que comparten trayectoria política al estar sus orígenes en la Federación de Estudiantes Universitarios del estado de Hidalgo (FEUH), grupo de choque y porril al servicio del PRI, y después comenzar carreras de funcionarios estatales que los llevan a la gubernatura.

³¹ Controversia constitucional 14/2001, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de junio de 2006.

³² Controversia constitucional 12/2001, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de marzo de 2006.

la primera en 1998, cuando alcanza la gubernatura Alfonso Sánchez Anaya postulado por el PRD, después de décadas de gobiernos priistas; posteriormente, en 2004 Héctor Ortiz Ortiz gana la elección abanderado por el PAN, y en 2010 triunfa el PRI con Mariano González Zarur. Sin embargo, hay una particularidad interesante con respecto a los personajes que abanderan las alternancias y que puede decir bastante sobre cómo se ha dado no sólo en el estado, sino a nivel nacional. En algún momento todos estos personajes fueron miembros del PRI, e incluso fueron miembros del gabinete de la gobernadora Beatriz Paredes (1987-1992).³³ Las candidaturas de Sánchez Anaya y de Ortiz Ortiz fueron construidas a partir de la inconformidad con el proceso de selección del candidato del PRI, por lo que renuncian y buscan un partido opositor que los apoye, llevándose, sobre todo en el caso del primero, parte de la estructura del partido; hay que resaltar que durante la última elección esto ya no ocurrió.

Los cambios al marco normativo de los municipios del estado están muy vinculados a las diversas reformas al artículo 115 constitucional, pero siempre fueron más allá, en el sentido de que no sólo buscaron fortalecer al municipio, sino también a sus comunidades.³⁴ Desde las adecuaciones de 1984 y las reformas de 1995 hay un componente descentralizador de las competencias y los recursos de la cabecera municipal a las comunidades que los forman; la comunidad aparece como actor relevante de la vida municipal e incluso se le llega a considerar como el cuarto orden de gobierno. Las reformas de 1995 tuvieron como objetivo el fortalecimiento del gobierno de las comunidades (cuarto orden de gobierno), mismas que se asumieron como parte integrante de la organización del Estado tlaxcalteca; el debate que se inició sobre el tema y un conjunto de problemáticas entre algunas cabeceras y otras comunidades de los municipios abrieron la posibilidad de formar nuevos municipios; después de un análisis por parte del Congreso del estado, se decidió por la creación de dieciséis nuevos municipios.

La reforma municipal de mayo de 2001 se impulsa con el fin de ajustar el marco normativo local a las reformas al artículo 115 constitucional de 1999. Básicamente se reforma el título IV de la Constitución local, relativo a los municipios. Con estas reformas se reconoce al ayuntamiento como el gobierno del municipio y no tan solo como su administración (artículo 86). Se especifican sus facultades reglamentarias relativas a las bases normativas de observancia general y de la administración pública municipal, así como las que regulen las funciones y servicios públicos de su competencia; la responsabilidad del ayuntamiento

³³ Sánchez Anaya fue líder estatal del PRI, secretario de Finanzas y coordinador de la Copladet (Comisión para la Planeación del Desarrollo de Tlaxcala); Ortiz Ortiz, secretario de Educación, y González Zarur, también secretario de Finanzas.

³⁴ Véase DÍAZ PÉREZ, FERNANDO. *Democracia, gestión y política social...*, cit.

relativa a la promoción de la participación ciudadana; la administración del desarrollo urbano municipal, las reservas territoriales y controlar, vigilar y autorizar el uso del suelo; participar en la formulación de planes de desarrollo regional y en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros dentro de su ámbito territorial, y su capacidad para celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Una vez realizadas las reformas a la Constitución del estado, la discusión sobre las adecuaciones a la correspondiente Ley Orgánica Municipal rebasaron este proceso y terminaron en la formulación de una nueva Ley Municipal del Estado de Tlaxcala expedida el 11 de diciembre de 2001, con lo que se convierte en la primera Ley Municipal expedida por un gobierno de alternancia en el estado, a la cual los siguientes gobiernos, también de alternancia, efectuarían modificaciones, tratando de adecuarla no sólo a su proyecto político, sino buscando fortalecer a los gobiernos locales.

3. Los ayuntamientos

Si bien el artículo 115 constitucional supone características homogéneas para todos los municipios del país, las LOM concretizan las particularidades de los ayuntamientos en el espacio local, vinculado a un contexto social, político e histórico específico.

Sobre los ayuntamientos y su funcionamiento en los tres estados analizados tenemos elementos comunes, así como elementos divergentes. En los tres, el municipio será gobernado por un ayuntamiento compuesto por presidente, síndico y regidores, con una gestión de tres años,³⁵ cuatro en el caso de los municipios del estado de Hidalgo. Las diferencias comienzan a darse en la composición del ayuntamiento. En el caso de Guanajuato, el artículo 26 de la LOM establece el número de síndicos y regidores en tres conjuntos diferenciados, de tal manera que las ciudades de Celaya, León, Irapuato, Guanajuato, Salamanca y Acámbaro tendrán dos síndicos y doce regidores; otro conjunto de municipios, un síndico y diez regidores,³⁶ y finalmente otro, que cuenta con un síndico y ocho regidores.³⁷

³⁵ En el caso de Guanajuato, la gestión comienza el 10 de octubre del año de la elección (artículo 54); en el caso de Hidalgo, el 5 de octubre del año de la elección (artículo 127 de la Constitución estatal), y en Tlaxcala el 1 de enero posterior a la fecha de la elección (artículo 15). En esta última entidad el tiempo entre la elección y la toma de posesión es menor que en las otras dos: mes y medio contra casi tres meses de las anteriores.

³⁶ Cortazar, Dolores Hidalgo Cuna de la Independencia Nacional, Moroleón, Pénjamo, Salvatierra, San Felipe, San Francisco del Rincón, San Luis de la Paz, San Miguel de Allende, Silao, Uriangato, Valle de Santiago y Yuriria.

³⁷ Abasolo, Apaseo el Alto, Apaseo el Grande, Atarjea, Comonfort, Coroneo, Cuerámaro, Doctor Mora, Huanimaro,

En los estados de Hidalgo y Tlaxcala el criterio para la distribución de síndicos y regidores tiene un componente poblacional. En Hidalgo la distribución se hace en cuatro conjuntos de municipios, dependiendo de la población que habite en ellos (artículo 16 de la Ley Electoral del Estado): el primer conjunto corresponde a los municipios que tengan una población menor a 30,000 habitantes, a los que corresponderá un síndico, cinco regidores de mayoría y cuatro de representación proporcional (el 71% de los municipios del estado); el segundo conjunto, de 30,000 a 50,000 habitantes, tendrá un síndico de mayoría relativa, siete regidores de mayoría relativa y cinco de representación proporcional (el 19% de los municipios del estado); en el tercer conjunto se encuentran municipios de 50,000 a 100,000 habitantes, a los que corresponderá un síndico de mayoría relativa, que será responsable de los asuntos de la hacienda municipal, y uno asignado a la primera minoría, que será responsable de los asuntos jurídicos, así como nueve regidores de mayoría relativa y seis de representación proporcional (el 8% de los municipios del estado); finalmente, los municipios con más de 100,000 habitantes tendrán dos síndicos, uno de mayoría relativa, que será responsable de los asuntos de la hacienda municipal, y otro de primera minoría, que será responsable de los asuntos jurídicos; once regidores de mayoría relativa y ocho de representación proporcional (el 6% de los municipios del estado, principalmente las ciudades de Pachuca capital, Tulancingo, Mineral de la Reforma [conurbado con la capital], Huejutla y Tula).

En el estado de Tlaxcala la distribución de regidores (artículo 408 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala) se da de igual manera que en el caso anterior, en tres conjuntos de municipios: los que tienen más de 30,000 habitantes, siete regidores (el 18% de los municipios del estado); los que tienen más de 10,000 y menos de 30,000, seis regidores (el 37% de los municipios del estado), y los que tienen menos de 10,000 habitantes, cinco regidores (el 45% de los municipios del estado); no hay regidores de representación proporcional, pero los presidentes de comunidad, autoridad auxiliar, forman parte del cabildo como “regidores de pueblo”;³⁸ y a diferencia de los otros estados, todos los ayuntamientos cuentan con un síndico, aun las ciudades.

Jaral del Progreso, Jerécuaro, Manuel Doblado, Ocampo, Pueblo Nuevo, Purísima del Rincón, Romita, San Diego de la Unión, San José Iturbide, Santa Catarina, Santa Cruz de Juventino Rosas, Santiago Maravatío, Tarandacua, Villagrán, Tarimoro, Tierra Blanca, Victoria y Xichú.

³⁸ Por ejemplo, Santa Cruz Quilehtla (6,296 habitantes) cuenta con cinco regidores de mayoría y dos presidentes de comunidad; Panotla (25,128 habitantes) tiene seis regidores y nueve presidentes de comunidad; la capital del estado, Tlaxcala (98,795 habitantes), tiene siete regidores de mayoría y once presidentes de comunidad; y Huamantla (84,979 habitantes) siete regidores por mayoría y 39 presidentes de comunidad. En todos los casos el cabildo se completa con el presidente municipal y el síndico.

Estas formas de representación política en los municipios de los estados analizados, más allá de su eficacia, son un indicador de la diversidad con que se constituye el poder político a nivel local. En el caso de los municipios de Guanajuato hay una extrema rigidez al plantear un número determinado y fijo de regidores a través de un criterio de lista, en comparación con los municipios de Hidalgo y Tlaxcala, que adoptan un criterio poblacional, lo que favorece que el número de representantes se modifique en relación con el tamaño de la población. El mantenimiento de un número bajo y fijo de regidores frente a una población creciente y dinámica tiene como efecto el encarecimiento político de la representación, esto es, el incremento en la disputa entre grupos de interés y organizaciones de la sociedad por participar en las planillas municipales de los partidos políticos o la franca captura por parte de los integrantes de los partidos de la posición política que da la regiduría.

El estado de Hidalgo presenta la forma más convencional de la representación: regidores de mayoría, de representación proporcional, síndico o síndicos y presidente municipal. Los municipios más pequeños tienen una representación comparable a la de los municipios más pequeños de Guanajuato, aunque dentro de éstos se consideren municipios como Abasolo, con una población de 84,332 habitantes, o Apaseo el Grande, con 85,319 habitantes. Si en estos municipios se aplicara la regla de la LOM de Hidalgo, tendrían dos síndicos y quince regidores cada uno. Por otro lado, los municipios más grandes tienen dos síndicos y diecinueve regidores, número mayor al que tienen las ciudades de Guanajuato, que además son más grandes que las ciudades hidalguenses.

El estado de Tlaxcala es un caso especial en lo que respecta a la representación. Si bien en lo general los municipios cuentan con pocos regidores según el tamaño, entre cinco y siete, hay una compensación con los presidentes de comunidad,³⁹ autoridad auxiliar que ha evolucionado hasta tener la fuerza para ser admitidos como “regidores del pueblo” dentro del cabildo. De esta forma, ningún municipio tiene el mismo número de miembros en su cabildo; esto va a depender no sólo del tamaño, sino del número de comunidades que existan

³⁹ La figura de los presidentes de comunidad son las antiguas presidencias municipales auxiliares, anteriores agentes municipales que representaban a los pueblos. Evolucionan como respuesta al centralismo en la gestión de muchas cabeceras municipales frente a otras localidades, por una cuestión de identidad de sus habitantes y por la fuerza de la vida comunitaria en las localidades del estado. Véase DÍAZ PÉREZ, FERNANDO. *Democracia, gestión y política social. Construcción alternativa de políticas sociales desde los gobiernos locales, el caso de cuatro municipios en el estado de Tlaxcala (2002-2005)*, tesis de doctorado, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 2011; MACÍP BAZÁN, RICARDO. *Autonomía y descentralización de los servicios públicos. Los juegos del desarrollo en Tlaxcala en la remunicipalización de 1995*, Universidad Autónoma de Tlaxcala-Sistema de Investigación Ignacio Zaragoza, México, 2002, y OLMEDO CARRANZA, RAÚL. *El poder comunitario en Tlaxcala. Las presidencias municipales auxiliares*, Comuna, México, 1999.

dentro de él. Hay municipios con la población muy concentrada en la cabecera y que tiene pocas comunidades (caso Tlaxcala capital); otros con alta población, pero muy dispersa (caso Huamantla) o con poca población pero muy concentrada (caso Santa Cruz Quileta), o bien con una población mediana y dispersa (caso Panotla). Políticamente, esta forma de representación ha favorecido la estabilidad del ayuntamiento, pues al suscitarse conflictos al interior del cabildo el presidente municipal ha tendido a apoyarse en los presidentes de comunidad sobre los regidores de mayoría.

En términos generales hay similitudes en las atribuciones más generales de los municipios en los tres estados; sin embargo, hay también significativas diferencias en puntos específicos de la normatividad. En general todos los municipios están facultados para elaborar y expedir los instrumentos del marco normativo necesarios para el desarrollo de sus funciones, así como su ley de ingresos y presupuesto de egresos, siempre tutelados por el Congreso del estado.

En el estado de Guanajuato éstas se encuentran señaladas en el artículo 64 de la LOM y especificadas en seis fracciones que detallan las tareas que deben llevar a cabo los municipios; a saber: *a)* en materia de gobierno y régimen interior; *b)* en materia de obra pública y desarrollo urbano; *c)* en materia de servicios públicos; *d)* en materia de hacienda pública municipal; *e)* en materia de participación social, desarrollo social, asistencial y económico, salud pública, educación y cultura, y *f)* las demás que las leyes y reglamentos le señalen para el cumplimiento de sus funciones.

En el caso del estado de Hidalgo, las facultades y obligaciones se encuentran señaladas en el artículo 56 de su LOM, en dos fracciones: *a)* facultades y obligaciones, y *b)* “asimismo, podrán”. A diferencia de Guanajuato y Tlaxcala, el artículo 57 de la ley establece las facultades concurrentes entre los municipios y el gobierno del estado, que suman 25 ámbitos de actuación, que van desde el deporte hasta el fomento agropecuario, pasando por el otorgamiento de licencias de construcción, el establecimiento de reservas territoriales, protección civil, registro de la situación familiar o el desarrollo regional. De modo tal que no hay aspecto, atribución o facultad que no sea concurrente entre estado y municipios. Este artículo le da fundamento legal a la intervención del gobierno estatal en la vida interna y acción de los municipios del estado; legitima la asimetría del gobierno estatal frente a los municipales al justificar su intrusión; la concurrencia “de acuerdo con sus capacidades técnicas, administrativas y financieras”, base de los convenios de colaboración que se firmarán para tal fin, y violenta el espíritu de la última reforma al artículo 115, que en su fracción primera otorga competencias al ayuntamiento de manera exclusiva, es decir, que no le corresponden a ningún otro orden de gobierno.

En el caso de Tlaxcala, las facultades y obligaciones de los ayuntamientos están señaladas en el artículo 33 de la LOM, que a lo largo de 35 fracciones detalla las generalidades y las particularidades de los municipios del estado.

Como se ha establecido más arriba, los municipios de los tres estados analizados comparten variados ámbitos de atribuciones, por lo que sólo señalaremos algunas temáticas que marcan una diferencia significativa entre ellos. En términos de la planeación, los ayuntamientos de Guanajuato fijarán las bases del plan municipal de desarrollo y el plan de gobierno, y se encargarán de su aprobación, evaluación y actualización; mientras que los de Hidalgo no cuentan con una especificación clara en este sentido: por un lado señala como tarea del ayuntamiento el “formular, aprobar y administrar” la zonificación y planes de desarrollo urbano, y por otro es una de las actividades concurrentes con el gobierno estatal; en los municipios de Tlaxcala, la formulación del Plan de Desarrollo Municipal quedará a cargo del presidente municipal, pero su sanción, aprobación y publicación es atribución del ayuntamiento. Sólo en Guanajuato el informe anual del estado que guarda la administración pública será presentado en sesión pública y aprobado por el ayuntamiento.

Por lo que respecta al nombramiento de funcionarios, los municipios de Guanajuato tienen la potestad de nombrar y remover al secretario, tesorero y demás titulares de las dependencias de la administración pública municipal y paramunicipal⁴⁰ a propuesta del presidente municipal o por mayoría de las dos terceras partes del ayuntamiento, y además, mediante un procedimiento especial, nombrar y remover al contralor municipal; en Hidalgo, el ayuntamiento no nombra a ningún funcionario de la administración pública, y en Tlaxcala ratifica el nombramiento y la remoción que el presidente municipal haga del secretario del ayuntamiento, el cronista y el juez calificador, además de crear y suprimir los empleos municipales que requiera el servicio y puedan ser sostenidos por el presupuesto. En Guanajuato, los ayuntamientos tienen la atribución de prestar los servicios públicos, en Hidalgo también, pero a través del presidente municipal, mientras que en los municipios del estado de Tlaxcala, de forma similar que en los de Guanajuato, son los ayuntamientos los responsables de la prestación de los servicios públicos.

En los municipios del estado de Tlaxcala la vigilancia sobre la actuación de los funcionarios públicos, sobre todo de aquellos que manejan “fondos públicos”, los hará el ayuntamiento; en Hidalgo, la LOM no establece esta facultad para el ayuntamiento, aunque hay un inciso que señala que vigilará que “las obras públicas, acciones y servicios se ejecuten” de acuerdo con la programación esta-

⁴⁰ En la LOM del estado de Guanajuato los organismos descentralizados se conocen como paramunicipales.

blecida y con la ley; en Guanajuato, la LOM tampoco establece la vigilancia como una atribución del ayuntamiento, sin embargo la ley contempla que ésa será tarea del contralor municipal; además señala que determinará las formas en que el tesorero y los demás servidores públicos deberán actuar para evitar perjuicios a las arcas municipales, así como conocer los informes contables y financieros mensuales que presente de la tesorería.

Si bien los municipios de los estados analizados tienen diferentes facultades y obligaciones para promover la participación ciudadana, no se señala un mecanismo concreto de interlocución y/o intercambio de información, saberes, propuestas, etcétera, entre ciudadanía y gobierno. En Guanajuato, los ayuntamientos tienen que formular programas de organización y participación social, así como mecanismos para promover la participación de los sectores organizados y habitantes interesados en la solución de la problemática municipal, y al mismo tiempo promover la organización de asociaciones de habitantes y elaborar mecanismos de consulta. Para los municipios del estado de Hidalgo, su LOM no tiene consideraciones sobre la participación ciudadana, aunque hay un inciso que marca que “promoverá la integración de miembros a los consejos de colaboración municipal”. En el estado de Tlaxcala, la LOM tampoco le asigna mayores atribuciones al ayuntamiento para promover la participación ciudadana, aunque señala que junto con la participación ciudadana realizará programas “para enaltecer los valores cívicos, culturales, sociales y deportivos del municipio, el estado y el país”. Como elemento relevante y a diferencia de los estados anteriores, la LOM de Tlaxcala contempla que en las comunidades indígenas se “promoverá el desarrollo de sus lenguas, usos, costumbres, recursos naturales y formas específicas de organización social”.

Sobre las comunidades o autoridades auxiliares, tanto en la LOM de Guanajuato como en la de Hidalgo los ayuntamientos tienen la facultad de acordar la división territorial y el nombramiento de los delegados, subdelegados u otros con cualquier otra denominación. En Tlaxcala, como ya hemos comentado más arriba, las comunidades tienen su representante en las presidencias de comunidad, ya que el ayuntamiento sólo está facultado para expedir su reglamento, no interviene en su nombramiento.

Por último, hay un conjunto de atribuciones que parece rebasar el marco real de actuación de los municipios en todos los estados; por ejemplo, en Guanajuato los ayuntamientos podrán impartir educación y preservar, conservar y/o restaurar el medio ambiente; en el estado de Hidalgo los ayuntamientos tienen que elaborar estadísticas de productividad de la actividad comercial, industrial y agropecuaria del municipio, prevenir y combatir la contaminación ambiental,

así como prevenir y sancionar el alcoholismo, la drogadicción, la prostitución o toda actividad que signifique perjuicio para la sociedad.

4. A modo de conclusión

Como se ha mostrado en este trabajo, existen marcadas diferencias entre la integración y las competencias de los gobiernos locales en los distintos estados; la razón de las diferencias podemos encontrarlas en diversos factores, de los cuales no escapa incluso el histórico. A raíz de la última reforma al artículo 115 constitucional se reforma el marco normativo de los estados; a la dinámica interna de cada uno se le agrega el componente de alternancia en el ejercicio del poder en algunas entidades. En algunos casos las nuevas LOM agregan contenidos novedosos; en otros innovadores; mientras que en otros más, los cambios parecen ser sólo de forma, prevaleciendo, en el fondo, los instrumentos de intervención y control.

En lo que respecta a los mecanismos de participación política, hay una tendencia a que mientras hay más alternancia éstos se profundicen, como es el caso de los municipios del estado de Tlaxcala, donde la representación de las comunidades es parte del ayuntamiento. Situación muy diferente a los estados en los que no ha habido alternancia o ésta no se ha dado en años: la representación es restringida a los participantes del proceso electoral (planillas), mientras que las comunidades carecen de representación.

Si bien a partir de este trabajo no podemos afirmar que una LOM de un estado es mejor que otra, sí podemos señalar algunas características generales. En el caso de las atribuciones, la LOM del estado de Guanajuato clasifica las atribuciones de manera muy diferente que las correspondientes a los estados de Hidalgo y Tlaxcala, lo cual le brinda claridad en la exposición y, más importante aún, en la delimitación de atribuciones entre el ayuntamiento y el presidente municipal. Mientras que en la LOM de Guanajuato la ley tiene un espíritu de profesionalización en el trabajo del ayuntamiento y de la administración pública municipal; en el caso del estado de Hidalgo es un documento que justifica la intervención del gobierno estatal en los ayuntamientos, basado en la diferencia entre sus capacidades técnicas y administrativas, que siempre van en favor del primero, y en el caso de Tlaxcala parece que se encuentra en una situación intermedia donde aún prevalecen algunos rasgos “presidencialistas” en la gestión, al tener éste algunas atribuciones que en otros estados corresponden al ayuntamiento y que dificultan el trabajo colegiado, además de dejar fuera de la ley temas relevantes como la participación ciudadana o los mecanismos de control. En todos

los casos es significativo que en las atribuciones de los ayuntamientos no hay claridad en el tema de la participación ciudadana; incluso hay casos donde ésta no se contempla.

Los gobiernos estatales donde ha tenido lugar la alternancia favorecen el cambio institucional más que aquellos donde no la hay (caso Hidalgo). Las adecuaciones a las LOM son reflejo de la visión particular de los grupos que acceden al poder por la vía electoral, alguna más amplia que la otra, pero siempre tiene una mayor profundidad en las primeras etapas de la alternancia. Tal como lo muestran los casos de Guanajuato y Tlaxcala, que en los últimos años no han presentado reformas significativas a su LOM, lo que sugiere cierta conformidad con la situación en la se encuentran, hasta la próxima alternancia. ■