



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LAS RELACIONES DE PODER EN EL ÁMBITO MUNICIPAL.

*SU REFORMULACIÓN A PARTIR DE LA NUEVA
GOBERNANZA LOCAL*

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

(OPCIÓN CIENCIA POLÍTICA)

PRESENTA:

EDITH MONSERRAT ZEPEDA LÓPEZ

ASESOR: DR. JESÚS GARCÍA LÓPEZ



MÉXICO, MAYO DE 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Con dedicatoria

a mi madre Alicia López y mi padre Ascención Zepeda

los pilares que sostienen este trabajo.

Agradecimientos.

Eternamente agradecida:

A mi asesor Dr. Jesús García, por el apoyo incondicional para el desarrollo y término de este proyecto, por los conocimientos compartidos hasta este momento.

A los sinodales que leyeron y compartieron sus comentarios oportunos para mejorar este trabajo.

A mi familia en especial mis padres que han hecho su mayor esfuerzo por otorgarme una educación, que hoy suma un proyecto más que se consolida en mi vida personal. Mis hermanos por su acompañamiento. A los pequeños amores, Byron y Aryan por todas las alegrías que me dan.

A las amistades de la vida Evelyn, Ana y Dany por todo eso que compartimos hasta hoy, y lo que nos falta en nuestra formación académica y personal. Y a todos aquellos que se han ido sumando con el paso por la Universidad Katia, Analí e Israel.

Celebro este éxito con ustedes por su gran apoyo, aportes y colaboración.

Monserrat Zepeda

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. Panorama municipal en México	10
1.1 Antecedentes históricos del municipio	10
1.2 Definición, características, clasificación y naturaleza del municipio	19
1.3 Gobierno y administración municipal	28
1.4 Fundamento jurídico y normativo del municipio	43
Bibliografía del capítulo I	48
CAPÍTULO II. El poder en el ámbito municipal	51
2.1 Conceptualización del poder	51
2.2 Tipos de poder en el municipio	62
2.2.1 Poder político	63
2.2.2 Poder económico	65
2.2.3 Poder social	67
2.3 Figuras del poder	69
2.4 Grupos de poder, presión e interés	77
Bibliografía del capítulo II	86
CAPÍTULO III. Las relaciones de poder en el municipio	90
3.1 Relaciones de poder	91
3.2 Redes de poder y negociación política (Despliegue funcional)	97
3.3 Presidente municipal: La figura de liderazgo	112
3.4 Dimensiones de interacción	119
Bibliografía del capítulo III	130

CAPÍTULO IV. Nueva gobernanza local	133
4.1 Gobernanza y nueva gobernanza local	134
4.2 Principios de buena gobernanza local	144
4.3 Desarrollo, fortalecimiento y competitividad local	151
4.4 Futuro de las relaciones de poder en el ámbito municipal de México	158
Bibliografía del capítulo IV	167
Bibliografía general	170
CONCLUSIONES	172

INTRODUCCIÓN

Uno de los principales intereses por los cuales se planteó el estudio de las relaciones de poder en el municipio (siendo este como una categorización), es el hecho de que todos nos encontramos en presencia de un municipio y que toda nuestra vida en sociedad se desarrolla primeramente en los escenarios locales. Por ello el interés por tratar uno de los muchos temas que en la carrera de ciencias políticas se aborda, el poder y las relaciones de poder, pero trasladándolo a la escena municipal.

Temas que son parte de la vida municipal son aquellos que se destacan en relación a los puntos medulares de esta investigación, poder, relaciones de poder, figuras del poder, municipio y una propuesta de esquema para trabajar las relaciones de poder ante las nuevas demandas del mismo esquema municipal, me refiero a la nueva gobernanza local.

Cuando se empezó a formular el proyecto de investigación, diversos temas se aterrizaron a lo que respecta municipio, sin embargo a mi punto de vista varios de estos se encasillaban en temas ya demasiado estudiados y abordados en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, los sistemas de partidos, sistemas electorales, movimientos sociales, la administración pública, democracia, el Estado Mexicano, en fin, bastantes de ellos enfocados a lo Federal y otros menos a lo Estatal, pero no municipal, pues este siempre ha quedado por debajo del interés en nuestra facultad.

El inicio de este proyecto se empezó a gestar tomando aun clases como estudiante, algunas de ellas fuera del plan de estudios propiamente de la ciencia política y otra más incluida como optativa, fue en estos espacios y mi primer acercamiento laboral el que me abrió paso para desarrollar el que ahora presento como un trabajo de investigación en la esfera municipal y que provee de los conocimientos teóricos base para el entendimiento del orden de gobierno municipal y para orientar hacia una nueva propuesta de acción.

La estructura de la investigación se condensa en cuatro elementos que desarrollan los ejes medulares de este trabajo.

1. Municipio
2. Poder, tipos y figuras del poder
3. Relaciones de poder y el despliegue funcional en el espacio municipal
4. Nueva gobernanza local

Capítulo I. Panorama municipal en México.

El primero de ellos refiere al municipio, sabemos que los estudios en relación a este objeto han ido incrementado con los años y caemos en que han sido los pequeños olvidados dentro de este sistema federal, en donde la toma de decisiones se condensa en la figura unipersonal del presidente.

Para conocer de mejor manera el cómo actuar dentro de un esquema municipal se requiere entenderlo a partir de sus características, elementos, estructuras organizacionales y funciones, con ello se intenta poner como centro la idea de municipio y su riqueza que posee en muchos sentidos para fomentar un mejor desarrollo de esta institución.

El papel del municipio se desarrolla en la medida de que es la parte social de toda nación, es en ellos que se encuentra la autenticidad del gobierno, el gobierno de proximidad, es lugar en donde los ciudadanos toman para sí las cargas relativas a los asuntos de su comunidad, constituye el escenario apropiado para el ejercicio y desarrollo de la participación, el control y evaluación de programas y políticas, todos estos puntos con el propósito de garantizar la eficiencia, efectividad y calidad de las obras y servicios públicos en función del mejoramiento de nuestro entorno y de la vida en sociedad.

Sus relaciones y mecanismos infiere hacer gobernables las contradicciones que se concentran en estos espacios públicos, por esto se define como algo universal, tratándose de una organización política y administrativa, que incluso se ha visto con idealismo, como el modelo más perfecto de la democracia y del autogobierno.

Pero de utopías se sigue construyendo las realidades municipales, para esto se presenta en este capítulo lo esencial acerca del municipio, su definición, elementos con los cuales se constituye, el fin de su nacimiento desde años remotos, así como las estructuras de gobierno y administración que hacen funcionar el engranaje social local, todo ello con los parámetros de fundamentación jurídica de toda su vida y existencia.

Aun con todo lo mencionado, es preciso destacar que se han forjado las tipologías que muestran la diversidad de municipios con los que cuenta nuestro país y son clasificaciones que nos ayudan a entenderlos de mejor manera según sea el tipo de ellos ya que las necesidades son demasiado amplias y son consecuencia de la vida municipal que se lleva en cada uno de estos municipios.

Célula fundamental de la nación y centro generador de la responsabilidad ciudadana; en él se forma el hombre de conciencia democrática y participativa, el ciudadano del porvenir, el que participa en la confección y diseño de su comunidad, en la defensa virtuosa del tolerabilidad de la vida cotidiana. Con ellos ha aumentado la capacidad de acción y de decisión de las regiones y por ende de los estados, en la necesidad de desmitificar el federalismo.

Capítulo II. El poder en el ámbito municipal

Todo en la vida se encuentra enmarcado en el concepto de poder, en cuanto todos poseemos en materia económica, política y social algún recurso, o mejor dicho alguno de nosotros nos encontramos o hallamos en uno de estos esquemas. En la vida municipal existen sectores reconocidos por sus posesiones como ya se dijo en materia económica política o social, el punto radica en presentar dichos sectores y el peso que van adquiriendo en la vida municipal. Como se verá hay sectores que pesan más históricamente por su conformación y hay otros que se van involucrando en mayor grado por su crecimiento de riquezas convertidas en poder, uno más empieza a hacerse presente en las estructuras de poder en medida de que se habla de un despertar de la sociedad.

Para esto el poder como esencia de la vida pública y política refiere en un segundo capítulo a los tipos de poder y las figuras del poder en la escena municipal. El tema del poder en las ciencias ha sido estudiado desde la sociología, psicología y la ciencia política. En los municipios habrá cualquier tipo de poder en cuanto a este como la relación de fuerza que ejerce un individuo sobre otro y tanto que consigue que haga lo que le mande, a partir de esta idea es que se identifican los tipos de poder (legales) con mayor presencia en los municipios, los actores o figuras del poder que en un segundo plano interactuarán en relaciones de poder y como adhesión los grupos identificados por sus intereses, poder o por la presión que ejercen en la vida política o económica principalmente.

Se ha dado por analizar el poder y los actores que infieren en las relaciones de poder a nivel municipal para resaltar la importancia que posee la administración y gestión municipal conociendo su evolución en México ya que la historia nos muestra prácticas que aún se encuentran radicadas en nuestros municipios contemporáneos.

Capítulo III. Las relaciones de poder en el municipio

Bien se expresó que el segundo capítulo nos muestra las figuras en sus diferentes tipos de poder que se concentran en la escena municipal, pero ¿cómo se relacionan? ¿qué implica la formación de redes y el tema de negociación política? y ¿en qué dimensiones es que se da su interacción? Es este tercer capítulo el que nos muestra cómo es que se da la interacción entre los diferentes grupos de poder o las figuras de poder en el esquema municipal, tales como relaciones de poder. Las relaciones de poder en cuanto al ejercicio de este, el esquema funcional, la distribución de funciones del poder en un momento dado, con simples instituciones de poder como el gobierno, empresas o líderes locales.

Las dimensiones de interacción de las relaciones de poder está en coordinación a la función de la esfera política, -que se quiere decir con esto-, que el municipio como guardián de los intereses públicos será el ente que marque los lineamientos de acción no sólo como gobierno sino como la figura que coordina y guía a la vida

social. Se demostrará que del modo en que los gobiernos locales llegan a depender de las estructuras superiores como el Estado o la Nación, a nivel municipal pasa lo mismo, existe una dependencia hacia la estructura política, se habla al grado de un paternalismo porque una mayoría de las sociedades han encontrado en los municipios la figura que provee de los servicios y no hacen otra cosa que exigir y demandar, una facilidad de pedir y una comodidad de permanecer como actores pasivos.

“Todo gira en torno al poder político”, ese poder representado por el Presidente municipal es una expresión que demuestra la imagen de nuestras autoridades municipales, así es como las concibe la sociedad, en cuanto que las prácticas siguen fortaleciendo el ego de los gobernantes como figuras inalcanzables, que no se les cuestiona ni se les juzga, no estemos seguros que son hechos inmodificables, aunque es uno de los fantasmas que ha costado mucho dejar atrás, existen otros sectores que ya no compran la idea tan fácil, por eso existen nuevos tipos de gobernantes y con ellos modificaciones en las estructuras de gobierno, funcionarios con liderazgo que tienen presente la nueva forma de gobernar.

Es un apartado que vislumbra la forma funcional de los actores o figuras del poder en el esquema municipal ya que estamos en un presente donde las figuras del poder político han perdido credibilidad y ante ello han emergido y han alzado la voz otros sectores para defensa de sus derechos y la búsqueda de cubrir ciertos intereses privados ya que el municipio será el encargado de los intereses públicos o colectivos. Un capítulo que presenta las relaciones de poder en el municipio, las redes que se tejen en sentido político y la negociación política como una herramienta de negociar y mediar los intereses públicos de los privados, las relaciones de poder en cuanto siguen las líneas marcadas por el sector político y el realce de la figura del Presidente municipal como el dirigente de la vida en sociedad pero no en la idea tradicional paternalista sino a partir de un liderazgo que permeé estructuras, funciones, pero sobre todo a los integrantes del gobierno y la administración municipal.

¿Que si no es de importancia los municipios? tan solo hagamos un estimado de todas aquellas personas o actores políticas en escena y los cargos que cada tres años se ponen en juego. Si contabilizamos 2000 municipios (dejando fuera 500 por su estructura de usos y costumbres) y suponiendo un mínimo de cargos con la que cuentan los municipios (1 Presidente municipal, 1 Síndico y 10 Regidores) encontramos un total de 24,000 personas/actores que lucharán por acceder al poder político, ya que en el encontraron el espacio que les brinda todo acceso y sobre todo legalmente.

¿Será posible que alguna vez en su vida Juan Pérez, persona que trabaja como obrera en alguna de las empresas trasnacionales, con sueldo mensual de \$4,800.00, pueda tener el acceso a un cargo de elección popular? La ley nos marca que sí, porque dentro de nuestros derechos está el poder votar y ser votado, sin embargo existen demasiados candados que permiten el acceso al poder político hablando del entramado municipal. Nuestros municipios se rigen bajo un sistema de representación política y su proceso de selección como candidato a algún cargo de elección popular será por medio del esquema partidista (aunque las reformas político-electorales “abran los canales” de participación con los candidatos independientes, no resulta oportuno su objeto, ya que al final se ven cooptados por medios económicos o por los mismos partidos que logran que declinen de sus candidaturas independientes).

Estas figuras en los escenarios municipales resultan de interés porque una vez en el poder político a cargo de cualquier poder medio, bajo o alto, se convierten en autoridad, es lo que mencionaba de que se les daba acceso de cualquier medio y sobre todo tienen el respaldo legal, ha esto refiere que se convierten en autoridad, por ende para ellos es cómodo acceder al cargo y por eso es peleado en diversos terrenos, de aquí el interés que surge para introducirnos 1) en la esfera municipal y 2) en el poder, los actores y sus relaciones de poder.

En cuanto los grupos se han mantenido en el poder accediendo a la planilla es decir siendo parte de esas 24,000 personas que están en busca del poder, hacen gobierno integrándose a los procesos de participación sus fines estarán definidos

según sea su clasificación, es decir ya sea que se muevan por intereses, por presiones o por el mismo poder, que es este último ejercer autoridad, en la medida de hacer políticas y estrategias que los beneficien.

Capítulo IV. Nueva gobernanza local

Para finalizar se presenta el esquema de la nueva gobernanza local en relación a dar una nueva dinámica a las relaciones de poder en el ámbito municipal, es encontrar la medida de un gobierno relacional y sobre todo de abrir los esquemas a la participación de aquellos sectores estratégicos que confluyen en el espectro local. La nueva gobernanza local es entendida en relación a la evolución del sistema de gestión en los municipios, es darle un nuevo sentido a la forma de gobierno ante la realidad en que nos encontramos, donde no existe tiempo para pensar las soluciones a las problemáticas, es hacer frente a las coyuntura de manera responsable y ocurre justo cuando se van desvaneciendo los esquemas tradicionales que son precarios.

Dentro del sector municipal se ha buscado introducir nuevos esquemas de gestión para un mejor gobierno y una mejora en la prestación de servicios públicos, varios de estos esquemas se han adaptado de estructuras privadas pero se han quedado cortos ante las dimensiones municipales ya que se ha mantenido la idea de responsabilidad sólo por parte del gobierno sin implicar nuevos actores ni responsabilidades. Aun así este tipo de esquemas de gestión han ido funcionando y otros más han ido evolucionando, sin embargo la realidad de nuestros días invita a probar nuevos esquemas que permitan la inclusión para priorizar los problemas en nuestra comunidad, sólo de este modo se atacaran los problemas y demandas de primera fuente.

Es un esquema que prioriza las relaciones iguales o administraciones relacionales, encontrando las condiciones y fórmulas para lograr un equilibrio armónico, equitativo y balanceado entre los diferentes sectores que componen al Municipio. La nueva gobernanza local genera cambio en la gestión, articulando las relaciones de poder. Una serie de cambios en la concepción teórica acerca de lo

que el municipio es y lo que debe ser, a partir de que los gobiernos están llenos de falta de dirección, problemas de gobernabilidad y sobrecarga de funciones, hablar de nueva gobernanza local es hablar del adelgazamiento de los gobiernos y fortalecer a la sociedad por medio de tareas y responsabilidades ya que los programas y políticas sociales y servicios públicos han comenzado a llevarse a cabo mediante formas que ya no son exclusivamente gubernamentales o burocráticas ahora se puede hablar de participación, asociación, cooperación con la siguiente fórmula de suma: sector público + sector privado + sector social= producir futuros deseados.

Basta restar el único fin que se le ha identificado al municipio como el prestador de servicios públicos sola y exclusivamente, y evaluar la efectividad de programas y políticas por medio de la inclusión de nuevos actores en la forma de gobierno, gobernanza definámosla a partir de interdependencia, asociación entre actores gubernamentales y sociales, intercambio, dirección de la sociedad, resolución de problemas de la comunidad, límites y capacidades de las estructuras municipales, patrones estructuras y reglas del juego que facilitan o limitan la articulación e interacción socio-política.

Al final se plantea si los municipios están preparados para emprender una nueva gestión y hacer reestructuraciones organizacionales y funcionales, implantar nuevos instrumentos y modalidades que den frente a los nuevos retos del presente siglo, quizá basta dar el primer paso.

Con este panorama de los cuatro capítulos podemos introducirnos a lo fundamental que resulta analizar la estructura municipal porque es en ella en que se toman grandes decisiones que afectan directamente a la sociedad, por ello su entendimiento como el gobierno de proximidad, una institución en que se confrontan diversos actores que realizan su comunicación por medio de las relaciones de poder y las redes que se llegan a formar, y que en citadas ocasiones es necesaria una reformulación para potenciar el desarrollo y fortalecer a los

gobiernos locales de nuestro país, para posteriormente puntarlos a la competitividad ya no sólo a nivel nacional sino a esquemas internacionales.

La historia de los municipios lucha por consolidarse, pero con las mismas personas, en el ayuntamiento encontramos legalmente el poder, pues su posición se desprende de una elección, es decir son los ciudadanos quienes votaron por esas personas que ahora las representan. Encontramos en los municipios que son siempre las mismas personas las que están en el poder ya son más que elites establecidas, arraigos en el espectro local. Es decir encontramos gente que tiene necesidad de acceder al poder.

CAPÍTULO I

Panorama municipal en México

El interés y entendimiento del Estado es un tema amplio por la complejidad de su historia y de los elementos que en él convergen. Para el caso de estudio de este trabajo el enfoque se suscribe dentro de uno de los órdenes de gobierno que integran el esquema del Estado mexicano, el municipal, que ha sido un órgano de gobierno importante para el quehacer de la política, como lo apreciaremos a lo largo del trabajo, es el gobierno de proximidad por excelencia, lo que hace pensar sobre su funcionamiento y sobre las responsabilidades que en él recaen, por medio de los llamados funcionarios públicos, quienes son la representatividad de la sociedad y están para la lucha de los fines públicos.

La historia del mismo Estado mexicano ha hecho que su formación se entienda dentro de un esquema paternalista,¹ y el municipio no se escapa a esta idea. Un paternalismo institucional que debe de romperse para poder atender los verdaderos problemas y demandas de una sociedad cada vez más compleja y grande y sobre todo más participativa e informada de los quehaceres políticos y sociales.

1.1 Antecedentes históricos del municipio mexicano

Los antecedentes históricos del municipio mexicano son la base angular de conformación en sociedad de nuestro país, el municipio como lo entendemos en el presente, data de una serie de procesos que lo han logrado consolidar como tal, “el punto de partida para todo análisis político, sociológico y constitucional del municipio, tendrá que hacerse desde su vertiente histórica. [...] nace en Roma y de ahí pasa a las diversas partes del mundo modificándose según los territorios, gobiernos y momentos históricos. Esta institución ha llegado a adquirir en el

¹ Paternalismo. Es la tendencia a aplicar las normas de autoridad o protección tradicionalmente asignada al padre de familia a otros ámbitos de relaciones sociales, tales como la política. Su aplicación conlleva una reducción de la libertad de sus ciudadanos y ciudadanas con base en ciertos valores que fundamenta la imposición estatal. Se fundamenta dicha imposición porque el Estado no cree que los ciudadanos tengan la capacidad para tomar ciertas decisiones.

mundo entero una extrema importancia (...) es una persona de derecho público generadora de un orden de relaciones.”²

El justificante de presentar los antecedentes del municipio mexicano es por las dimensiones que se han presentado en la estructura social, ¿qué quiero decir con esto? Que reconoceremos que desde el municipio en la época de la conquista hasta nuestros días se siguen repitiendo patrones como la designación de personas que estarán en los cargos centrales; que desde la época de los aztecas hasta nuestros días la figura unipersonal de guiar a la sociedad (tlatoani-presidente municipal) sigue presente, que la historia del municipio en nuestro país ha luchado por hacerlo libre e independiente y que aún sigue luchando por conseguir una mayor independencia de aquellos órganos federales o estatales.

Por lo anterior es necesario precisar ciertas épocas que llegan a sumar más y más elementos para entender el municipio en México actualmente, percibiendo que su existencia se reafirma como un producto de nuestra propia historia.

La primera referencia inmediata del municipio mexicano se remonta a la época de los aztecas en la *Fundación de la Gran Tenochtitlan*, en 1325, con su dinámica y organización conocida con el *Calpulli*. Una organización social y territorial autosuficiente, dentro de la cual, las familias integrantes producían los bienes necesarios y suficientes para su subsistencia, una unidad autónoma de gobierno sujeta a un ámbito superior, es decir constituido por señoríos, reinos o imperios según fuera el caso.

La organización de mando se establecía por medio de las siguientes figuras:

- *“Los pilli o varones descendientes de las familias fundadoras formaban la Asamblea, que a su vez nombraban a los integrantes del Consejo, de entre los más ancianos y prudentes, y en el cual residía la autoridad.*
- *El Consejo nombraba al Calpullec, también llamado Teachcauh, o pariente mayor, que era una especie de procurador o alcalde.*

² Faya Viesca, Jacinto, *Visión histórica del Municipio como institución política*, en: Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Número 4, Octubre-Diciembre, México, 1981. p. 145.

- *El Tecuhtli, responsable de la milicia, adiestraba a los jóvenes y dirigía a las tropas en caso de guerra.*
- *Los Tequitlatos, dirigían a los trabajadores en las obras comunales.*
- *El Calpizque, se ocupaba de la recaudación de impuestos.*
- *Los Tlacuilos, se especializaban en la enseñanza y registros.*
- *Los Sacerdotes, se ocupaban de la vida religiosa*³.

Como principales funciones, esta organización mantuvo la recaudación y pago de tributos a las autoridades autóctonas, la supervisión y asignación de labores en las distintas áreas de la vida social, una participación activa en la formación militar y educativa de los jóvenes, el ejercicio de funciones judiciales y de vigilancia dentro de su territorio.

Para 1519, con el inicio de *la Conquista* por Hernán Cortés, el municipio adquiere rasgos y personalidad con la clara influencia del sistema municipal español.⁴ Es dentro de esta época en donde se instaura el primer Municipio en América Latina, llamado la *Villa Rica de la Vera Cruz*, en lo que hoy se conoce como el puerto de Veracruz. Creación por ordenanza del Rey Fernando II, la institución municipal justificó jurídicamente la colonización de América Latina, con esta primera instauración se satisfacía el requisito legal de contar con un apoyo político que representará la autoridad del soberano, para poder actuar en su nombre y representación en las nuevas tierras de conquista.

A las siguientes poblaciones que se fueron fundando se les dio el carácter de municipios, también por razones políticas y militares encaminadas a fortalecer las posiciones que se iban obteniendo al expandirse el dominio español. De la etapa de la Nueva España encontramos la fundación del primer ayuntamiento en el centro del país, el *Ayuntamiento de Coyoacán*.

³ Doger, Enrique, *Gobierno Municipal*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública e Instituto Nacional de Administración Pública, 2004. pp. 36 y 37.

⁴ Se reconoce que el sistema municipal español poseía un carácter centralista, donde la autonomía estuvo proscrita. El jefe de los ayuntamientos era el ministro de la gobernación.

Para darle un peso formal al nombramiento de los municipios, asimismo para conseguir arraigo e identidad, Hernán Cortés dictó *las ordenanzas*⁵ con las cuales organizaba la vida política y administrativa, fortalecía los vínculos de vecindad obligando a los vecinos del municipio a establecerse de forma permanente.

De la influencia española, sabemos que la batalla del municipio contra la centralización del poder fue el primer elemento para cohesionar la política y la administración. Adelantado a esto, Hernán Cortés había centralizado el poder en su persona y se encontraba territorialmente en la Ciudad de México antes de que se le diera el nombramiento de Gobernador y Capitán General.

De 1535 a 1809 con el Virreinato de la Nueva España, siendo Antonio de Mendoza el Primer Virrey y Juan O'Donoju el último Virrey, la historia del gobierno local se organizó o dividió el territorio mexicano en: “provincias internas de oriente y occidente y 12 intendencias, las cuales se crearon en 1786 mediante la ley que la constituyó como organización territorial de la administración colonial”⁶. Es la época que remarca *Ayuntamientos Centralizados* a la corona Española, subordinación que tomó parte activa en el proceso de emancipación política en la etapa de la guerra de Independencia.

Con el proceso de Independencia de 1810 a 1821, el municipio se le denominó como insurgente. Por medio de la *Constitución de Cádiz* en 1812, jurada en Nueva España el 30 de Septiembre de ese año “estableció los ayuntamientos integrados por un alcalde, varios regidores y un síndico, pero introdujo en México el sistema de jefes políticos durante buena parte del siglo XIX, prescindiendo del gobierno del municipio y sujetando a su voluntad a los propios ayuntamientos. Dichos jefes

⁵ Conocidas como las Ordenanzas de Cortes para los años de 1524 y 1525. Fue el apoyo real que tuvo Hernán Cortés para obligar a los españoles a quedarse en tierras conquistadas, debido a que muchos llegaban a tierras aztecas sólo para enriquecerse y regresar de nuevo a tierras españolas.

⁶ Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México, *Historia del Municipio Mexicano*, versión en línea: www.e-local.gob.mx, Consultado el 22 de Febrero de 2014.

políticos llevarían también el nombre de prefectos políticos”⁷. Las atribuciones de los ayuntamientos estaban limitadas, debido a la sujeción de los jefes políticos.

Llegada la consumación de la Independencia y con el *Plan de Iguala*, se dio reconocimiento a la forma organizacional de una monarquía constitucional, además de esto reconoció la existencia de los ayuntamientos pero con vigencia de las normas expuestas en la *Constitución de Cádiz*, lo que impulsó a una fuerte afectación de las finanzas de los ayuntamientos debido a la reducción y supresión de varias contribuciones.

Para la época de la primera Constitución Federal⁸ y el surgimiento del federalismo (1824) y como primer Presidente Guadalupe Victoria, el estatus del municipio no se desprendía de lo que se había instaurado como prefecturas, dicho de otra manera, el municipio era dependiente de las prefecturas, pues la *Constitución de 1824* no especificó cosa alguna en materia municipal.

Los municipios dependientes de las *prefecturas*⁹ continuaron en los periodos marcados de:

- 1) El presidencialismo discontinuo de Antonio López de Santa Anna, en los periodos que van de 1833 a 1855 y periodo en el que se pierde además gran parte del territorio mexicano;
- 2) *Segundo Imperio de México* con Maximiliano de Habsburgo de Austria en los años de 1864 a 1867;

⁷ Chávez, Pedro, *Cómo administrar un Municipio. Guía básica para gobernar mejor*, México, Trillas, 2010. p. 12.

⁸ La Constitución de 1824. El nuevo Congreso Constituyente se reunió el 5 de noviembre de 1823, y el 7 de noviembre celebró su instalación formal. Después de su instalación formal, se abocó de inmediato a elaborar y aprobar el Acta Constitutiva de la Federación que lleva la fecha de 31 de enero de 1824, así como la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, que se promulgó el día 4 de octubre de ese mismo año. La Constitución de 1824 se estructura siguiendo la sistemática de la Constitución de Cádiz y establece un Estado Federal conforme a los principios constitucionales norteamericanos. Museo de las Constituciones en: museodelasconstituciones.unam.mx (Fecha de consulta: 16 de marzo de 2015)

⁹ Solamente en el periodo del Segundo Imperio el municipio dependiente de prefecturas cambio el nombre a la dependencia de las prefecturas imperiales, pero aún se guiaba como las anteriores y subsecuentes.

- 3) La promulgación de la segunda *Constitución Política de la República Mexicana en 1857*, en la que se precisó la organización del país en forma de una República, representativa, democrática, federal y popular y;
- 4) El periodo comprendido desde las *Leyes de Reforma* hasta la declaratoria de Benemérito de las Américas a Benito Juárez en los años que van de 1857 a 1872, periodo en el que el sistema municipal se estabilizó.

En el periodo del porfiriato se logró adicionar las juntas auxiliares y se publicó la *Ley General de Ingresos Municipales*. Sin embargo dichas juntas auxiliares no daban la certeza total de un actuar autónomo de estas entidades locales, debido a que los prefectos eran los jefes de todos los servicios en las municipalidades y a su vez estos se encontraban subordinados al gobierno del Estado.

Por su parte lo que respecta a la publicación de la *Ley General de Ingresos Municipales* podrían mencionarse las rentas propias, los impuestos municipales, los impuestos federales, las subvenciones del gobierno federal y los ingresos extraordinarios.

Aún con todas estas limitaciones, el periodo al mando de Porfirio Díaz consiguió que el municipio fuera una de las partes más significativas de la estructura, tanto económica como política, fue el engranaje del sistema dictatorial.

El movimiento revolucionario permanecía con la estructura de las juntas auxiliares en lo que respecta a los gobiernos municipales, un tanto contradictorio referente a que uno de los propósitos de este movimiento fue la libertad municipal en los años que van de 1910 a 1916.

Todos los procesos que atravesó el gobierno municipal para comprenderse en nuestros días, los procesos históricos de la misma formación del Estado mexicano, dan el gran avance en materia de reconocimiento al municipio, dando fin a las prefecturas y viendo surgir lo que se inscribe en su artículo 115 de la Constitución de 1917¹⁰ en que se reconoce la libertad municipal, con vida política,

¹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente hasta la fecha con modificaciones que se han ido realizando en diversas materias sexenio tras sexenio.

jurídica, económica y social. Es en esta Constitución Política que se habla del *municipio libre* como la base de la organización política y de la administración pública de los Estados, quienes deberán adoptar para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, contando como base para su división territorial y de su organización el *municipio libre*.

Conforme a lo inscrito en la Constitución Política de 1917 es que se hacen las reformas y adiciones al actual artículo 115 constitucional. De las reformas y adiciones a este artículo encontramos:

Reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Año de la reforma	Competencia de la reforma
1933	Garantizar el principio de NO reelección (para el periodo inmediato)
1947	Con el presidente Miguel Alemán, se aprobó ante el congreso la adición a la fracción I del artículo 115 con el fin de incorporar a la mujer a la vida municipal, a partir de su participación como sujeto de voto.
1953	El presidente Adolfo Ruíz Cortines, promueve la iniciativa de ley para reformar el artículo 34, reforma que implicó, la supresión de la adición al artículo 115 establecida con anterioridad, relativa al derecho de la mujer para votar y ser votada.
1976	A iniciativa del presidente Luis Echeverría se adicionan dos fracciones en competencia de los asentamientos humanos, a fin de que el problema tuviera competencia concurrente y ordenada en los tres niveles de gobierno. Con ello podría regularse el desarrollo de los centros de población en circunstancias especiales.
1977	José López Portillo, incorporó el principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos.
1983	Con Miguel de la Madrid como presidente existieron reformas de carácter político, jurídico, de servicios públicos y otros, pero las principales modificaciones consistieron en otorgar al municipio la facultad para recaudar directamente los impuestos relacionados con la propiedad inmobiliaria y expedir de acuerdo con las bases normativas de las Legislaturas de los Estados, los Bandos de Policía y Buen Gobierno y disposiciones administrativas de observancia general.
1999	En las Cámaras de Diputados y Senadores se aprobaron reformas al artículo 115 de vital importancia para los municipios, al ofrecer a los

	ayuntamientos mayor autonomía, más facultades para su organización y su funcionamiento, así como mayores atribuciones y recursos para su desarrollo. Sin lugar a duda, la reforma a la fracción I le otorga una real autonomía ya que reconoce la facultad del municipio para gobernar y no sólo para administrar.
2014*	Mediante la promulgada reforma política-electoral a cargo del presidente Enrique Peña Nieto, se acepta la reelección para el periodo inmediato. Una vez adecuadas las legislaciones locales los presidentes municipales, regidores y síndicos podrán reelegirse por un periodo más a partir de las elecciones de 2018.

Fuente. Elaboración propia

Los antecedentes del municipio mexicano dejan dicho que su formación histórica ha crecido en el sustento de generar un orden en cuanto a las relaciones, a través de la historia se ha conservado dicha institución política como la fórmula adecuada de organización y mando dentro de los territorios. Tengamos presente que el municipio como orden de gobierno no nace en consecuencia como un dogma jurídico sin apego a la realidad, sino por el contrario, es el resultado de la vida social, a relación de que se encuentra en la propia realidad de la vida social y lo único que se ha venido fortaleciendo y perfeccionar son los mecanismos de supervivencia y de relacionarse para anclarse en la vida política.

Las épocas históricas por las que ha atravesado el municipio mexicano para comprenderlo en nuestros días, es a partir de lo siguiente:

- 1) Época de los aztecas. Una integración de los aparatos “*gubernamentales*” centrado en varones descendientes de las familias fundadoras de aquellas agrupaciones de familia, es decir conexiones consanguíneas. También se tomaban en cuenta a los hombres ancianos. Las demás figuras en el *Calpulli* eran designados por los *pilli* y otros más electos en asambleas

* Las modificaciones realizadas por los legisladores federales y aprobada por la mayoría de los Congresos Estatales, establecen en el artículo 115 que “las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años”. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubiera postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

(participaban los ciudadanos más representativos de la estructura gubernativa).

- 2) Época de la conquista. Se dio como requisito legal la consolidación territorial de las agrupaciones, es decir, a las poblaciones que se fueran fundando darles el carácter de municipio para integrarlos ya en un territorio fijo que pudiera identificarlos.
- 3) Época del virreinato. Se habla de ayuntamientos centralizados a la corona española, y se sigue fortaleciendo la organización territorial.
- 4) Época de la independencia. La característica de los municipios insurgentes es que se establecieron las figuras de alcalde, regidores y síndicos.
- 5) Época de la primer Constitución de tipo Federal. Permanecía la idea dependiente de los municipios a los órdenes de gobierno superior.
- 6) Época del porfiriato. La característica municipal en esta época fue su significancia económica con respecto al engranaje del sistema, otorgándosele mediante la Ley General de Ingresos Municipales, las rentas propias, impuestos municipales, pero sublevados al ámbito federal. (No existía una real autonomía en cuanto a los ingresos).
- 7) Época revolucionaria. Uno de los propósitos de este movimiento fue la libertad municipal, aunque no estaba a su esplendor, pues seguían sumisos a las juntas auxiliares.
- 8) Época de la Constitución de 1917. Se reconoce la libertad municipal con vida política, jurídica, económica y social, *el municipio libre*.

Reconocemos al municipio con: centralismo siempre hacia un orden de gobierno superior; apertura para manejar sus ingresos; con sustento jurídico y creando las figuras que se mantienen hoy día en los ayuntamientos, alcalde (ahora presidente municipal), regidores y síndico.

1.2 Definición, características, clasificación y naturaleza del Municipio

De la palabra de municipio, encontramos que tiene sus raíces en el latín, “*munus* que significa deber, cargo, tarea y de *ceps*, el que manda”¹². Con el paso del tiempo y siendo el municipio centro de estudio para varios autores, es que se han inscrito una diversidad de definiciones en relación a la doctrina a la que se refiera, desde el aspecto social, jurídico, político, en fin, para nuestro caso se destacaran las definiciones *ad hoc* a nuestro estudio y que apoyan a la misma investigación.

Desde el aspecto sociológico, el municipio es el núcleo social de vida determinado por las necesidades lógicas de convivencia y vecindad, una organización dada naturalmente. Jurídicamente se define como institución político-administrativa-territorial, basada en la vecindad, organizada jurídicamente dentro del Estado para satisfacer las necesidades de vida de la comunidad local, es el ente público menor, existe jurídicamente debido a la existencia de un ordenamiento jurídico que así lo reconoce. Por su parte lo que corresponde al punto de vista político se refiere a la organización, un sistema de funciones para los servicios que se concretan y especifican a nivel local en una estructura de gobierno y administración.

De las definiciones dadas se puede concluir que:

*“el municipio se entiende como entidad política y organización comunal; sirve de base para la división territorial y la organización política y administrativa de los estados de la Federación, en su régimen interior. Por tanto el municipio es la célula básica de la división política del país; es pues, una comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia y, por ende, con capacidad política y administrativa”*¹³

El municipio, como el gobierno de proximidad, es piedra angular de la vida federal mexicana, como entidad política-jurídica el municipio se integra por una población que comparten identidades culturales e históricas, asentadas en un territorio

¹² Chávez, Pedro, óp. cit., p. 14.

¹³ ibídem

determinado, que se administra por autoridades constituidas en un ayuntamiento, autoridades electas por sufragio universal y directo o por modalidades que determine la ley. Su personalidad jurídica se manifiesta en su capacidad política, administrativa, patrimonial y reglamentaria.

Elementos constitutivos del municipio	
Población	Contigüidad de familias que forman una agrupación en mayor o menor medida identificable, es decir los asentamientos humanos establecidos en un territorio que propician una red compleja de relaciones sociales, económicas y culturales. La población da vida y sustento al municipio; es el indicador más importante para la implementación, formulación y ejecución de las políticas públicas y sobre la cual recae la acción directa del gobierno local.
Territorio	Espacio geográfico en que se encuentra asentada una población y físicamente el espacio es reconocido jurídicamente, lo que indica los límites territoriales entre un municipio y otro. Espacio en que se efectúan las actividades derivadas de la población y el gobierno. Constituye la base material del municipio, es el ámbito natural para el desarrollo de la vida comunitaria.
Gobierno	Es el conjunto de órganos que ejercerán el poder político y es en quien se encuentran depositados los intereses y aspiraciones de la sociedad. Estos órganos son democrática y legítimamente elegidos, emanando de la propia comunidad. Su estructura se organiza mediante el Ayuntamiento, siendo este el órgano máximo que ejerce el poder municipal de manera exclusiva y no existe autoridad intermedia alguna entre aquel y el gobierno del Estado.

Fuente: Adaptado de Reynoso, Selene Rosa y Villafuerte, Miguel Ángel, Manual básico para la administración pública municipal, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 2003, p.2

Estos tres elementos son los que logran el reconocimiento de un municipio para nuestra época, en dónde las sociedades cada vez son más complejas por los crecimientos poblacionales. Se requiere además de estos tres elementos de

algunas otras variantes (sociales, culturales, educativas, económicas, entre otras) que nos permitan conocer de mejor manera los gobiernos locales y de esta forma adecuar el actuar del gobierno.

Por lo anterior se han hecho diversas clasificaciones de los municipios de acuerdo a las características estudiadas. En un primer momento la clasificación solo iba de rurales y urbanos, dependiendo de la población, los primeros hasta con 2500 habitantes y la segunda con más de 2500 habitantes. Esta clasificación no precisaba en gran medida el nivel de desarrollo en los municipios por ende no se precisaban las acciones de gobierno.

Otra de las clasificaciones un tanto más concisa se da en 1998 a partir del Centro Nacional de Desarrollo Municipal ahora el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED), quien definió los municipios a partir de elementos como: la población, la infraestructura para la prestación de los servicios públicos, las actividades económicas, los servicios de educación y de salud, dando la siguiente clasificación:

- Municipios rurales
- Municipios semiurbanos
- Municipios urbanos
- Municipios metropolitanos.

Esta clasificación en primer momento amplía la tipología más simple que se tenía, municipios rurales y urbanos, englobando otros elementos de fácil reconocimiento dentro de un gobierno municipal, se puede hablar de una clasificación ampliada que tiene bases como las siguientes:

Variables para una clasificación ampliada de los municipios en México

Clasificación 1	Clasificación 2
<ul style="list-style-type: none"> a) Infraestructura y servicios públicos; b) Equipamiento; c) Económica (Sector primario, secundario y terciario); d) Demográfica; e) Ocupación territorial y continuidad urbana; f) Financiera. 	<ul style="list-style-type: none"> a) Espacios agrícolas; b) Económica(trabajo y producción); c) Crecimiento poblacional; d) Hablantes de lenguas indígenas predominantes; e) Producción y distribución de productos petrolíferos; f) Sector energéticos; g) Comercio exterior.

Fuente. Elaboración propia

La tipología realizada por el INAFED ha sido el sustento del que se han apoyado otros estudiosos del municipio, pues aunque esa clasificación tiene poco más de 15 años solamente se han adecuado cifras poblacionales y se han definido o ampliado lo que respecta a la infraestructura y servicios.

Al final este tipo de conceptualizaciones ayuda al conocimiento de los espacios, el tipo de sociedad, su desarrollo económico, su nivel de vida, grado de educación, etcétera, con el fin de que se pueda garantizar la implementación de políticas públicas de desarrollo tanto económico como social, de acuerdo a las necesidades de cada municipio.

Alicia Ziccardi¹⁴ y Humberto Oropeza¹⁵ son algunos de los que se han dado a la tarea de clasificar los municipios, para ello se presenta el siguiente esquema:

¹⁴ Ziccardi, Alicia, *Cuaderno de la agenda de la reforma municipal*. Municipio y región, México, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.

¹⁵ Humberto Oropeza, *Administración pública Municipal*. Estudio preliminar del municipio, México, Trillas, 2007.

Tipología municipal

Tipo de municipio	Actividades económicas	Infraestructura y equipamiento para la dotación de servicios	Servicios educativos	Número poblacional	Otras
Rural	Agricultura, ganadería, pesca y minería	Cuenta con infraestructura mínima o nula para proveer los servicios básicos, en algunos sitios ni siquiera se dota el servicio de agua o alumbrado.	Sólo se ofrece a nivel primaria.	Su población es menor a los 50,000 habitantes.	<ul style="list-style-type: none"> -Existencia de dispersión poblacional. -Grandes deficiencias en los niveles de bienestar social. -Marcada tendencia migratoria hacia ciudades o municipios con mayor equipamiento y diversificación de actividades económicas.
Semiurbano	Las actividades productivas son mixtas. Entre las cuales encontramos: la agropecuaria, forestal y pesquera en combinación con pequeñas industrias, artesanías, comercio y servicios.	Tiene infraestructura y equipamiento para agua potable, alumbrado, rastros, mercados, panteones, limpia y en mediana escala drenaje.	A nivel primaria y secundaria	La relación poblacional oscila entre los 50,000 y 200,000 habitantes	-Su población se caracteriza por contar con poblados y una cabecera municipal que presenta características de tipo urbano.

Continúa...

Urbano	Las principales actividades en su territorio son: industriales, de comercio, turismo y servicios.	Cuenta con infraestructura necesaria para disponer de servicios públicos necesarios: agua potable, electricidad, drenaje, pavimentación de calles, limpia, parques y jardines, auditorios, centros deportivos, rastros, mercados, transporte urbano, otros.	A nivel primaria, secundaria, técnico o semiprofesional y profesional.	Alcanza poblaciones de más de 200,000 a 500,000 habitantes.	<ul style="list-style-type: none"> -Son receptores de las migraciones del medio rural. -Presenta elevadas tasas de crecimiento demográfico.
Metropolitano	Las actividades en este tipo de municipio corresponden al industrial y de servicios e inclusive actividades agrícolas de subsistencia.	Proporciona todos los servicios públicos.	Desde nivel primaria hasta posgrados en disciplinas técnicas y científicas.	El número de habitantes es superior a los 500,000 habitantes.	<ul style="list-style-type: none"> -Son municipios conurbados o periféricos a una ciudad central, forman parte de una zona metropolitana. -Muchos de sus pobladores están obligados a desplazarse diariamente hacia sus centros de trabajo localizados en las ciudades centrales. -Rápido crecimiento poblacional y bajo ingreso de sus habitantes que genera una baja calidad de vida. -Generan vecindad geográficamente con las capitales o principales ciudades.

Fuente. Elaboración propia en base a los datos obtenidos de las investigaciones de Alicia Ziccardi y Humberto Oropeza.

La existencia de las tipologías o clasificación de los 2445 municipios en nuestro país, desde lo más mínimo como en urbanos y rurales hasta una clasificación más ampliada a nuestros días, da rasgos de la creciente demografía y de lo que esto trae consigo. Dentro de las características presentes en el cuadro, es de reconocer temas como el poblacional, la diferencia de oportunidades, la prestación de servicios públicos y la concentración de habitantes en ciertos espacios.

Conocer las características de los municipios como ya se ha mencionado, permite a los investigadores y a los mismos gobernantes a centrar los objetivos de acción para poder desarrollar de mejor manera cada uno de estos elementos, por ejemplo, si tomamos la variante de oportunidades y lo que respecta al abastecimiento de los servicios públicos, encontramos que mientras en los municipios más pequeños se cuenta con escasos servicios públicos, sumando a esto no existen ni oportunidades de trabajo o de estudios para un desarrollo o crecimiento profesional de los habitantes, lo que implica las migraciones hacia centros más grandes (desarrollados).

Lo correspondiente a los centros más grandes como son las clasificaciones de los municipios de tipo urbano y metropolitano están en lo cierto que aunque a sus habitantes se les ofrecen en mejor medida los servicios básicos para su subsistencia, no están en el hecho de que sólo es a sus residentes sino a todos aquellos que se trasladan a estos centros por cuestiones laborales o educativas, incrementando la demanda teniendo que dar respuesta pronta para mantener el estatus en el que se le ubican a estos tipos de municipios.

Los poderes a nivel federal físicamente se concentran en el Distrito Federal (centro del país), de ahí la creencia que en los municipios de aquellos Estados centrales de nuestro país se concentren mayores oportunidades de crecimiento en muchos aspectos como laboral, educación y económico.

Pongamos un supuesto: *donde se concentra el poder se concentran las oportunidades*, ésta es una idea inválida que no tendría sustento o justificación, sin embargo para muchos fue funcional dicha creencia. Hacia unos años atrás la

gente de espacios rurales estaban en la idea de que lo urbano era un sinónimo de oportunidades, lo urbano representaba para ellos garantía de espacios para trabajo y educación. Esta idea permeo al grado de que los estados más céntricos son los que mayores poblaciones tienen y siendo los estados de sur o norte principalmente los que cuentan con bajos índices poblacionales.

A continuación veamos de una manera más gráfica el supuesto planteado:

Número de municipios y número poblacional por entidad federativa

Estado	No. de municipios	Población total 2010	Estado	No. de municipios	Población total 2010
Aguascalientes	11	1,184,996	Nayarit	20	1,084,979
Baja California	5	3,155,070	Nuevo León	51	4,653,458
Baja California Sur	5	637,026	Oaxaca	570	3,801,962
Campeche	11	822,441	Puebla	217	5,779,829
Coahuila	38	2,748,391	Querétaro	18	1,827,937
Colima	10	650,555	Quintana Roo	10	1,325,578
Chiapas	122	4,796,580	San Luis Potosí	58	2,585,518
Chihuahua	67	3,406,465	Sinaloa	18	2,767,761
Distrito Federal	16	8,851,080	Sonora	72	2,662,480
Durango	39	1,632,934	Tabasco	17	2,238,603
Guanajuato	46	5,486,372	Tamaulipas	43	3,268,554
Guerrero	81	3,388,768	Tlaxcala	60	1,169,936
Hidalgo	84	2,665,018	Veracruz	212	7,643,194
Jalisco	125	7,350,682	Yucatán	106	1,955,577
México	125	15,175,862	Zacatecas	58	1,490,668
Michoacán	113	4,351,037			
Morelos	33	1,777,227	TOTAL	2445	112,336,538

Fuente: *Geografía política municipal, en: fenamm.org.mx y Volumen y crecimiento poblacional total por entidad federativa 1895 a 2010, en: www3.inegi.org.mx (consultado 19 de marzo de 2015)*

Actualmente la concentración poblacional se encuentra principalmente en municipios situados en el centro del país, lo que responde a que existen gobiernos que no están atendiendo las necesidades de sus habitantes y logran que estos salgan en busca de algo mejor, se necesita el compromiso de gobiernos para dar las oportunidades y de esta manera evitar la salida de sus habitantes evitando la sobrepoblación en unos pocos.

Diversos son los elementos que pueden llevar a clasificar a los municipios desde sus actividades hasta su elemento población como se ha visto en la clasificación presentada, sin embargo de nada serviría todo lo anterior si perdemos de vista el fin de existencia del municipio.

Se ha dicho en lo que va de este capítulo que el municipio persigue un fin único que es la base de su existencia *el bien común* de la sociedad local. A continuación hablemos del fin del municipio.

Sabiendo que “el hombre se congrega en sociedad, no para el logro del bien de uno solo, con exclusión de los demás, sino para el bien de todos y cada uno de los miembros; es en ese sentido un bien comunitario general. El bien común es el fin que centra la vida de la comunidad política, anima la actividad de su gobierno y da sentido a la ley como instrumento de la acción del poder y del orden político”¹⁶

Del bien común, se expresa como un “*bien*” en sentido del surgimiento del municipio, en el que reúne todas las condiciones exteriores necesarias al conjunto de los ciudadanos para el desarrollo de sus cualidades, oficios y deberes. O el conjunto de las condiciones sociales que permiten y favorecen en los seres humanos el desarrollo integral de su persona; no es un bien particular en tanto que es social, superior, universal, distinto al bien de uno individualmente. Correspondiente a lo “*común*” se encuentra ligado a la acción debido que el municipio es un ente público, lo cual no debe limitarse a procurar el bien de grupos concentrados en pocas personas, es decir clases o sectores mejor favorecidos económicamente o políticamente, sino de todos los habitantes.

¹⁶ Hernández, Antonio María, *Derecho municipal*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, p. 221

“El bien común de todos y para todos no es un simple agregado o yuxtaposición informe de bienes particulares. Ha de tratarse de un bien distribuido y compartido por todos los miembros [...] tratando de que no prive ni un igualitarismo mecánico ni un indiferentismo arbitrario. Es el mejor de todos los bienes, porque confiere el mejor de los perfeccionamientos, un perfeccionamiento integral, que representa el conjunto organizado de las condiciones sociales, gracias a las cuales la persona humana puede cumplir su destino natural y espiritual; es, pues, la forma de ser del bien humano, en cuanto el hombre vive en sociedad.”¹⁷

Existe una inmediata correlación entre el fin y las funciones, ya que estas últimas persiguen como objetivo aquel, de ahí la importancia de las funciones municipales.

1.3 Gobierno y administración municipal

Dos son las estructuras relevantes dentro del municipio en que se concentrarán los esquemas de relación, el gobierno municipal y la administración pública municipal. A partir de estos dos primeros esquemas es que nos toparemos con las relaciones de poder, ¿quién está en el cargo? y ¿por qué?

La ciencia política refuerza la idea de gobierno a partir de que ha sido su objeto de interés, “los gobiernos y los organismos intergubernamentales. Los sistemas sociales históricos (...) compuestos por múltiples unidades interactuantes, caracterizadas por el surgimiento y la evolución de estructura y organizaciones jerárquicas internas”¹⁸. Fue hasta tiempo después que su objeto de estudio se enfocó además a: 1) las relaciones de poder; 2) el ejercicio del poder; 3) de las autoridades y su legitimidad; 4) sistemas políticos; 5) sistemas electorales; 6) sistemas de partidos; e 7) instituciones del Estado y otras tantas más.

Las relaciones de poder en el municipio son un entramado muy pequeño de las muchas líneas de investigación que la ciencia política puede aunar, aun así es prioridad para esta investigación los afines a: el poder político, autoridad,

¹⁷ Ibíd. p. 222

¹⁸ Wallerstein, Immanuel, *Abrir las ciencias sociales*, México, Siglo XXI, 2007, p. 69

legitimidad, Estado, políticas públicas, opinión pública, comunicación política, la negociación política o cabildeo, la participación y representatividad.

a) Gobierno Municipal

El gobierno se concreta en el ayuntamiento, que es el órgano colegiado y autoridad máxima para el ejercicio del poder político. Cabe la ocasión para hacer un breve paréntesis antes de continuar con la estructura del gobierno (el ayuntamiento), para precisar los conceptos que ha cotidianeidad pretenden dar a entender lo mismo como son: cabildo, ayuntamiento y municipio, sin embargo no es así, por lo que se definen como:

- Municipio. Es la entidad política y organización comunal que sirve a la base territorial y a la organización política y administrativa de los Estados de la federación en su régimen interior.
- Cabildo. Se determina a las reuniones del ayuntamiento para el análisis y toma de decisiones.
- Ayuntamiento. Es el órgano colegiado de carácter democrático para ejercer las funciones inherentes al gobierno municipal.

El ayuntamiento como la figura de órgano colegiado es además democrático, ya que cada uno de sus integrantes son electos por el pueblo para el ejercicio de las funciones del gobierno municipal; es por consiguiente el órgano máximo de gobierno y la autoridad más próxima a la población a quien representa y de quien emana el mandato.

La conformación de los ayuntamientos en cuanto al número de sus miembros es variable dependiendo cada entidad federativa, aunque tienen su base en la legislación federal como la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y el *Código de Procedimientos Electorales*, son los Estados quienes determinan el número de miembros en los ayuntamientos de su entidad, que por lo regular se determina por la población, las bases se encuentran en las *Constituciones Estatales*, la *Ley Electoral* de cada Estado y en la *Ley Orgánica Municipal* en cada Estado.

Para conocer un poco la variabilidad de la conformación de los ayuntamientos en nuestro país a continuación se muestran algunos ejemplos con el Estado de Aguascalientes, Estado de México y Nayarit.

- Aguascalientes. La integración de los ayuntamientos en los municipios de este Estado se da por medio de dos principios electorales, el de mayoría relativa y el de representación proporcional, siendo el de mayoría relativa el designado a la plantilla del presidente municipal correspondiente, serán elegidos mediante la asignación de fórmulas electorales en relación con los resultados de la votación municipal, los síndicos se establecen en la misma plantilla, al ser solamente dos cargos en disputa.

“Establece que el primer regidor tendrá el carácter de presidente municipal, por su parte en su Ley Orgánica Municipal nos dice que los ayuntamientos se renovarán cada tres años y se integran con cinco regidores y un síndico, salvo en su capital que tendrá diez regidores y dos síndicos”¹⁹ .

- Estado de México. Elige por mayoría relativa a un número de regidores y síndicos a través de una planilla cerrada; otros regidores y en su caso otros síndicos en aquellos ayuntamientos de más de un millón de habitantes por el principio de representación proporcional.

Si se trata de un municipio con menos de 150,000 habitantes tiene: un presidente municipal, un síndico y seis regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta cuatro regidores por el principio de representación proporcional. Con un total de 12 funcionarios.

En municipios de más de un millón de habitantes, tenemos un presidente municipal, dos síndicos y once regidores electos por planilla en mayoría relativa y un síndico y hasta ocho regidores por representación proporcional. Con un total de 19 funcionarios.

¹⁹ López, José Luis, *Las Elecciones Municipales en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996. p. 87

- Nayarit*. Los ayuntamientos de sus municipios se eligen cada tres años, componiéndose del siguiente modo: todos, un Presidente Municipal y un Síndico y el número de regidores mediante la siguiente base:
 - Cinco regidores de Mayoría Relativa y dos de Representación Proporcional en municipios hasta con 15,000 ciudadanos.
 - Siete regidores de Mayoría Relativa y tres de Representación Proporcional en municipios con más de 15,000 ciudadanos.
 - Nueve regidores de Mayoría Relativa y cuatro de Representación Proporcional en municipios con rango de 30,000 a 80,000 ciudadanos.
 - Once regidores de Mayoría Relativa y cinco de Representación Proporcional en municipios mayores de 80,000 ciudadanos.

La integración de los ayuntamientos en cada Estado están muy apegados a la legislación de estos como se vio en los tres ejemplos, en donde, podemos distinguir que hay entidades que permiten una mayor participación al poner en elección todos los cargos como el caso del Estado de Nayarit, y existen otros en que se ofrece un conjunto es decir se elige una planilla y no a cada uno de los funcionarios. Al final el ayuntamiento debe representar los intereses de la comunidad, gobernar y administrar para todos.

Los ayuntamientos son los órganos colegiados de gobierno de la administración pública municipal, que tienen competencia sobre su territorio, población, organización política y administrativa, en los términos que fijen las leyes respectivamente. Sus integrantes son los encargados de establecer y definir las acciones, criterios y políticas con que deben de manejarse los recursos y servicios del municipio. Para poder hacer un ejercicio equilibrado de lo que es un presidente municipal, las decisiones se toman por un cuerpo colegiado y no sólo por el presidente municipal.

La integración de cada uno de los ayuntamientos en nuestro país es un reflejo de tratar de alcanzar una representatividad de la sociedad civil en el gobierno, por medio de los representantes que ellos mismos eligen por medio del voto.

*Revisar la Ley Electoral del Estado de Nayarit.

Pedro Chávez en su obra *Cómo Administrar un Municipio*, dice que los ayuntamientos cuentan con dos clases de atribuciones: 1) las de legislación y 2) las de inspección, ambas responden a las funciones y servicios públicos que los Municipios tendrán a su cargo y que se resuelven a través de este órgano.

Las materias en que se actúa en general comprenden los ámbitos que establece la Constitución Política a nivel federal en su artículo 115, fracción III, incisos a), b), c), d), e), f), g) y h), que refiere a:

- ✓ Servicios públicos
- ✓ Obras públicas
- ✓ Gobernación
- ✓ Cultura
- ✓ Hacendaria
- ✓ Educación

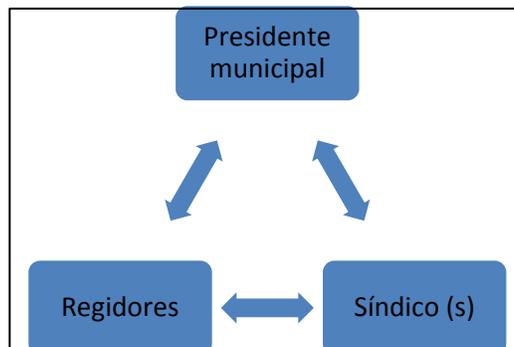
Los ayuntamientos se organizan para cubrir todas las demandas en *comisiones*, estas sesionarán en *cabildo*. Por lo general y en una gran mayoría las sesiones de cabildo son de carácter público, pero existen excepciones en que se tornan privadas cuando se traten asuntos relativos a la responsabilidad de los servidores públicos municipales, o a solicitud del presidente municipal o de la mayoría de los miembros del ayuntamiento, cuando lo consideren necesario o conveniente.

Hay tres tipos de sesiones, ordinarias, extraordinarias y solemnes. Las primeras se llevan a cabo continuamente en relación a una calendarización para atender los asuntos comunes, el periodo en que se sesiona responde a las leyes orgánicas municipales y va desde dos veces a la semana hasta periodos de 15, 21 o 30 días. Las extraordinarias, se realizan en carácter de urgentes para la resolución de asuntos específicos, suelen ser convocadas por el mismo presidente municipal o algún grupo de los miembros del ayuntamiento que formen dos terceras partes de este órgano. Por su parte lo que se refiere a las solemnes se realizan en casos especiales como: la instalación de un ayuntamiento, visita del presidente de la República, visita del Gobernador o visita de alguna personalidad distinguida.

Para una mejor distribución de funciones, los ayuntamientos trabajan con el esquema de *comisiones*, que son integradas y presididas por los mismos

integrantes del ayuntamiento, quienes tendrán las responsabilidades de analizar y proponer soluciones a las situaciones concurrentes del municipio. Los tipos de comisiones que se identifican son: permanentes, transitorias y especiales, y pueden variar en número y materias de acuerdo a cada municipio.

La conformación de los ayuntamientos, es decir el cuerpo de representación popular está integrado por tres figuras públicas:



Lo que corresponde al número de síndicos y regidores en cada ayuntamiento, como se ha visto va estar determinado por las leyes orgánicas locales y por las leyes electorales estatales. Estas tres autoridades regularmente tienen un periodo de funciones de tres años o cuatro según la entidad federativa. Con las modificaciones en materia político-electoral en 2014 a cargo del presidente de la República Enrique Peña Nieto, los ayuntamientos podrán reelegirse hasta por un periodo más si el voto popular así lo determina, para ello deberán adecuarse primeramente las leyes de los Estados en este rubro.

La justificación de las tres figuras principales del ayuntamiento, en principio se expone desde Montesquieu en *Del espíritu de las leyes*, que lo exhibe del siguiente modo:

“La experiencia cotidiana nos demuestra que todos los hombres investidos de poder tienden a abusar de él y a ejercerla autoridad hasta el extremo ¿No es asombroso, aunque sea cierto, que la virtud misma requiere un límite?”

Para prevenir el abuso es necesario, por la naturaleza misma de las cosas, que el poder límite al poder.

Un gobierno debe estar constituido de modo tal que ningún hombre sea compelido a realizar algo a lo que la ley no le obliga ni impedido de hacer algo que la ley permite.

En todo gobierno existen tres clases de poder: el legislativo en relación a las cosas que están sujetas al derecho de gentes; y el ejecutivo en relación a las materias que están sujetas a la ley civil.

Por virtud del primero, el príncipe o magistrado dicta leyes temporales o permanentes y abroga o modifica las que antes ha puesto en vigor.

En virtud del segundo, hace la paz y la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y la protege de las invasiones.

En virtud del tercero, castiga a los criminales o decide sobre los litigios que surgen entre los individuos. A este último le llamaremos el poder judicial y al anterior, simplemente el poder del Estado.

Cuando los poderes legislativo y ejecutivo se unen en una misma persona o cuerpo colegiado, no puede haber libertad.”²¹

A continuación y justificado el surgimiento de estas tres figuras se presentan las funciones en el ámbito municipal del presidente municipal, síndico (s) y regidores.

a.1 Presidente municipal.

Funge como ejecutivo, tiene a su cargo la representación política del ayuntamiento y la ejecución de los acuerdos del ayuntamiento. Es la figura responsable de llevar a la práctica las decisiones tomadas y del buen funcionamiento de la administración pública municipal.

²¹ Montesquieu, Charles, *Del espíritu de las leyes*, México, Porrúa, 2007, p. 144 y 145.

En general las facultades y obligaciones del presidente municipal son las siguientes:

- a) *“Planear, programar, presupuestar, coordinar y evaluar el desempeño de las unidades administrativas de la administración pública municipal que se crean por acuerdo del ayuntamiento;*
- b) *Cumplir y hacer cumplir en el municipio las leyes, los reglamentos y las relaciones del ayuntamiento con los poderes del gobierno del Estado y de la Federación, así como con otros ayuntamientos de la entidad;*
- c) *Convocar y presidir las sesiones del ayuntamiento y ejecutar los acuerdos y decisiones del mismo;*
- d) *Ordenar a la población en sesión pública y solemne del ayuntamiento, la cual debe celebrarse al final de cada año, sobre el estado que guarda la administración y el avance del plan y de los programas municipales durante ese año;*
- e) *Proponer al ayuntamiento las comisiones en que deben integrarse los regidores y el (los) síndico(s) municipal(es);*
- f) *Presentar a consideración del cabildo para su aprobación, las propuestas de nombramientos y remociones del Secretario del ayuntamiento y del Tesorero municipal;*
- g) *Conducir la elaboración y el desarrollo del plan municipal, los programas de desarrollo urbano y rural, los programas anuales de obras y servicios públicos, y vigilar el cumplimiento de las acciones que le correspondan a cada una de las dependencias de la administración municipal;*
- h) *Promover la organización y participación de la comunidad en los programas de desarrollo municipal;*
- i) *Celebrar todos los actos, convenios y contratos necesarios para el despacho de los asuntos administrativos y la atención del desarrollo urbano, rural y de los servicios públicos municipales;*
- j) *Informar, durante las sesiones ordinarias del ayuntamiento, sobre el estado de la administración municipal y el avance de sus programas;*

- k) Promover la formación de los organismos municipales de planeación y presidir sus reuniones de trabajo;*
- l) Vigilar la correcta administración del patrimonio municipal;*
- m) Disponer el nombramiento de los funcionarios del municipio que le corresponden, de conformidad a las disposiciones reglamentarias que emita el ayuntamiento y;*
- n) Puede ausentarse del municipio hasta por 30 días”²²*

a.2 Síndico(s).

Se encarga de vigilar principalmente los aspectos financieros del ayuntamiento, su fin es procurar los intereses municipales y de representarlos jurídicamente, realiza funciones de auxiliar del Ministerio público en los casos de municipios que no cuenten con este.

Se confiere a los síndicos:

- a) “Acudir con derecho de voz y voto a las sesiones del ayuntamiento y vigilar el cumplimiento de los acuerdos;*
- b) Coordinar la comisión de hacienda pública municipal y vigilar la correcta recaudación y aplicación de los fondos públicos;*
- c) Revisar y, si está de acuerdo, suscribir los estados de origen y aplicación de fondos, la cuenta pública municipal y los estados financieros;*
- d) Desempeñar las comisiones que le encomiende el ayuntamiento e informar de las gestiones realizadas;*
- e) Vigilar que el ayuntamiento cumpla con las disposiciones que señala la ley y con los planes y programas establecidos;*
- f) Proponer la formulación, expedición, modificación o reforma de los reglamentos municipales y demás disposiciones administrativas;*
- g) Respetar los acuerdos que tome el ayuntamiento;*
- h) Analizar, discutir y votar los asuntos que se traten en las sesiones;*

²² Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), *Guía para el buen gobierno municipal*, Tomo uno, México, 2004, p.9.

- i) Participar en las ceremonias cívicas que se lleven a cabo en el municipio;*
- j) Intervenir en los actos jurídicos que realice el ayuntamiento en materia de pleitos y cobranzas”²³*

a.3 Regidor.

Son las figuras que tendrán facultades de inspección y vigilancia en las áreas a su cargo, es decir que no pueden ordenar a ningún funcionario, empleado municipal o público en general, los regidores sólo ejercen funciones ejecutivas en cuerpo colegiado no como integrante individual.

Tiene las siguientes funciones:

- a) “Acudir con derecho de voz y voto a las sesiones del ayuntamiento y vigilar el cumplimiento de sus acuerdos;*
- b) Desempeñar las comisiones que le encomiende el ayuntamiento e informar con la periodicidad que se le señale, sobre las gestiones realizadas;*
- c) Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas del ayuntamiento;*
- d) Vigilar que el ayuntamiento cumpla con las disposiciones que establecen las leyes y con los planes y programas establecidos, y en su caso, supervisar el buen funcionamiento del ramo de la administración que se le encomiende, así como proponer las modificaciones a la organización y a los sistemas de trabajo respectivos;*
- e) Promover la formulación, expedición, modificación o reforma de los reglamentos municipales y demás disposiciones administrativas;*
- f) Respetar los acuerdos que tome el ayuntamiento de conformidad a las disposiciones legales y vigilar su debido cumplimiento;*
- g) Analizar, discutir y votar los asuntos que se traten en las sesiones;*
- h) Participar en las ceremonias cívicas que se lleven a cabo en el ayuntamiento;*

²³ Ibíd. pp. 13 y 14

- i) *Estar informado sobre el estado financiero y patrimonial del municipio y de la situación en general del ayuntamiento, teniendo acceso a la información respectiva y;*
- j) *Suplir, cuando así lo establezca la ley orgánica, las faltas temporales del Presidente municipal*²⁴

Las presentes son obligaciones y facultades generales que tienen las autoridades municipales que conforman el ayuntamiento, para conocer en específico las facultades de cada ayuntamiento es preciso remitirse a las *leyes orgánicas*, los *reglamentos municipales* y *acuerdos* del ayuntamiento del que se desee conocer más a fondo.

b) Administración pública municipal

La administración pública municipal entendida en primer instancia por la definición propia de la administración pública, es una ciencia social que tiene sus principios en el seno de la sociedad, Bonin definía en su libro *Compendio de los principios de administración pública* que:

*“administración pública es una consecuencia natural del estado social, como éste lo es de la sociabilidad natural del hombre; su naturaleza es un resultado de la comunidad, pues desde el momento que existe el pacto social hay administración; así es que siempre encontramos la naturaleza, hasta en el despotismo. Es, pues, evidente que la administración no toma su principio de convenios humanos, sino que es un fenómeno procedente de la existencia misma de la sociedad, sin que los convenios o leyes sirvan más que para organizarla, es decir, para determinar su modo de existir; pues su existencia procede de los mismos principios que la sociedad.”*²⁵

Si la administración pública tiene y debe sus principios en la sociedad, esta va a ser definida como la autoridad común para ejecutar leyes de interés general que se precisan sobre las relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad,

²⁴ *Ibíd.* pp. 12 y13

²⁵ Guerrero, Omar, *Administración pública*, pág. 1, versión en línea: www.omarguerrero.org/articulos/AdmonPublica.pdf consultado el 21 de marzo de 2015)

y de la sociedad con cada uno de ellos; así como sobre las personas, los bienes y las acciones, como interesantes al orden público, en otras palabras es el gobierno en acción.

El funcionamiento de la administración pública municipal es la mano derecha del gobierno municipal a causa de que este se encuentra representado por los ayuntamientos, sin embargo este debe de apoyarse para llevar a cabo sus atribuciones en órganos administrativos que coadyuven a la realización de dichas tareas.

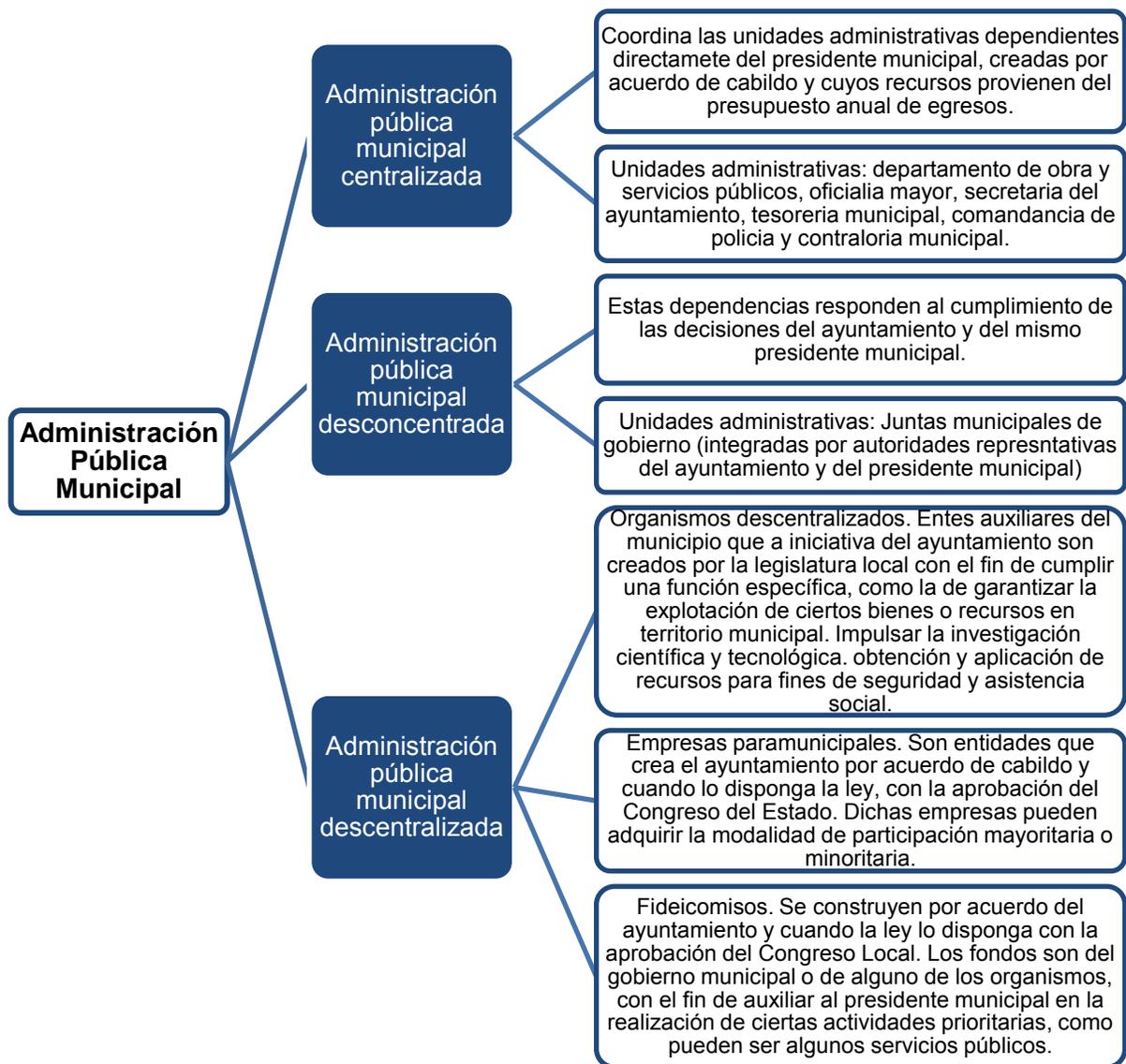
La administración pública municipal se define entonces “como el conjunto de dependencias y entidades que constituyen la esfera de acción de la presidencia municipal y cuyas operaciones tienen por objetivo cumplir y hacer cumplir la política, la voluntad de un gobierno, tal y como ésta se expresa en las leyes fundamentales de un país.”²⁶

El órgano administrativo que es como se le denomina a los funcionarios, trabajadores y departamento, tienen como jefe máximo y directo al presidente municipal. Aunque el ayuntamiento es quien determina la administración pública municipal, es el presidente municipal que mediante el órgano administrativo ejecutará las decisiones.

De las formas de organización que se mencionan en el párrafo anterior para el cumplimiento de las atribuciones, la administración pública municipal incorpora las formas: centralizada, desconcentrada y descentralizada, para su apoyo las cuales se exponen a continuación.

²⁶ Moyado, Francisco, Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal, primera parte, número 64, México, 2002, p. 13

Formas de la administración pública municipal



Fuente. Elaboración propia con los datos obtenidos de Pedro Chávez, *Cómo administrar un Municipio. Guía básica para gobernar mejor, México, Trillas, 2010, segunda edición.*

Este tipo de funcionarios que se identifican en cualquiera de las formas de la administración pública, son el apoyo del gobierno municipal para ejecutar las acciones. La administración pública centralizada, se caracteriza por reunir a los funcionarios de primera mano, es decir son el nivel inmediato de apoyo a la presidencia municipal. Por su parte la administración pública desconcentrada cuenta con funcionarios que fungen como representantes políticos y administrativos del ayuntamiento. Lo que concierne a la administración pública descentralizada será apoyo para la prestación de algún servicio público de interés colectivo.

Poco a poco vamos concibiendo una estructura cada vez más amplia, en donde son más los actores en la toma de decisiones, muy en relación al tipo de municipio al que nos refiramos. A lo anterior se le puede agregar que conforme son más amplios los municipios en territorio y población es más amplia la estructura administrativa.

A continuación se presenta la estructura básica de la administración pública de los municipios.



Fuente. *Elaboración propia*

La administración pública municipal, se vuelve un referente de acción en el ámbito local, por su apoyo sustancial que aporta al quehacer de la vida municipal, como también lo es del lado de la política el ayuntamiento y su conformación.

Cabe destacar que el adecuado funcionamiento de las tareas de gobierno y administración requieren necesariamente de mecanismos de coordinación entre los integrantes del ayuntamiento y los servidores públicos que conforman el aparato público administrativo, por lo que prevalecerá la dinámica de poder, en que el ejecutivo sigue siendo la cabeza de todo sistema y aparato, con esto, el presidente municipal dirigirá las tareas referentes a la administración pública municipal y los regidores y síndico(s) efectuarán las tareas de vigilancia por lo que compete a la administración pública. Respecto al gobierno municipal, el presidente también cumple funciones de ejecutivo y el ayuntamiento en conjunto dirige las áreas legislativas.



Fuente. Elaboración propia

Continuamente en los municipios más desarrollados, como el caso de municipios de tipo urbano o metropolitano concentran una estructura más grande en la base administrativa, porque responden a mayores demandas en relación a la población

que es más grandes, se entiende entonces que son municipios con mejor capacidad administrativa.

1.4 Fundamento jurídico y normativo del municipio.

El reconocimiento del municipio como la base organizacional local se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su título quinto, artículo 115 dice: “Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre”²⁷,

Jurídicamente el municipio tiene su respaldo en el mismo artículo 115 constitucional en su fracción II que cito:

“Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

²⁷ Cámara de Diputados, *Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos*, versión en línea: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> (consulta 18 marzo de 2014), p.103

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.”²⁸

Es de observancia que todo el sustento del municipio se encuentra expedido en lo general en la Constitución Política de nuestro país, y conforme a los requerimientos de cada población es que pueden entrar en acción para complementar las entidades federativas en diversas materias.

La base jurídica y la facultad reglamentaria del municipio se encuentran en el siguiente orden de jerarquía:

²⁸ *Ibíd.* p. 104

Base jurídica y facultad reglamentaria del municipio



Fuente. Elaboración propia

La facultad que posee el municipio en materia reglamentaria le permite además de la creación del Bando de Policía y Buen Gobierno, celebrar acuerdos dentro de su competencia y jurisdicción, dictar reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general. La facultad reglamentaria que poseen los municipios es de suma importancia ya que otorga solidez jurídica al ejercicio de las acciones. Del mismo modo que la estructura de la administración pública municipal responde a lo que requiere el municipio, el número y especificidad de los reglamentos corresponderá al ajuste de las necesidades específicas de cada municipio.

Documentación normativa de los municipios

Bando Municipal/Bando de Policía.	Conjunto de disposiciones de carácter administrativas y reglamentarias que regulan el funcionamiento de la administración pública del municipio, la organización política, las obligaciones de sus habitantes y las competencias de la autoridad municipal, con el fin de mantener la seguridad pública en su territorio.
-----------------------------------	---

Reglamentos municipales.	Normas generales de carácter administrativo y obligatorio para toda la comunidad, son expedidos por el ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de la ley, regulan determinadas relaciones o actividades del ámbito municipal.
Ordenanzas.	Validad reglamentaria que está orientada a regular la actividad cotidiana. Este es el antecedente directo de la reglamentación municipal que data de la época colonial.
Circulares.	Oficios o instructivos de cumplimiento obligatorio al interior del ayuntamiento y la administración municipal, que dan órdenes expresas sobre algún asunto en particular.
Disposiciones administrativas.	Documentos de carácter oficial que establecen y regulan los sistemas y procesos de la administración municipal, tales como: manuales administrativos, guías e instructivos; documentos que establecen los enlaces de la comunicación administrativa e institucional, como son: acuerdos, memoranda, comunicados y avisos. Las disposiciones administrativas comprenden también ordenamientos y avisos a los particulares.

Fuente. Elaboración propia

Este primer capítulo va abriendo las brechas para entender los procedimientos y la forma de actuar dentro de los gobiernos locales en nuestro país. Para esto es preciso adentrarnos en los temas de su formación histórica que lo han conformado como hoy día lo conocemos, es decir todos los procesos y cambios que ha tenido que atravesar para irse conformando como el orden de gobierno próximo a la ciudadanía.

A su vez ir comprendiendo que el municipio no sólo es política y que no sólo está en manos de una persona (presidente municipal), pues este es el pensar de la gente, demostrarles que cada una de las decisiones tomadas dentro del municipio son hechas por un cuerpo colegiado y una estructura amplia en la administración pública para atender de mejor forma los servicios y demandas de la población.

Así nos deja una línea que da paso a nuestro segundo capítulo, - si es una estructura amplia y las decisiones no recaen en una sola persona-, deja entre dicho que hay que conocer a esos actores que se desempeñan en rubros de la política, la economía y la sociedad, y que tendrán influencia para relacionarse en la vida en municipio.

BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO I

1. Antúnez, Ivonne y Galilea, Sergio, *Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y el Caribe: Problemas, metodologías y políticas*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2003.
2. Armenta, Leonel Alejandro, *La forma federal del Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.
1. Chávez, Pedro, *Cómo administrar un municipio. Guía Básica para gobernar mejor*, México, Trillas, 2010, segunda edición.
2. Doger, Enrique, *Gobierno Municipal*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2013, segunda edición.
3. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Número 4 Octubre-Diciembre, México, 1981.
4. García, Gustavo, *El federalismo y municipio en México*, Tesis de Licenciatura, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.
5. González, Héctor, *El Municipio Mexicano*, Querétaro, México, Centro de Desarrollo Municipal, 2008.
6. Hernández, Antonio María, *Derecho Municipal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.
7. Hernández, Augusto *Estado y Territorio*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981.
8. Instituto de administración Pública del Estado de México (IAPEM), *Retos y desafíos del gobierno y su administración pública*, Revista del IAPEM, núm. 15, julio-septiembre, México, 1992.
9. López, Adriana, *La lucha por los ayuntamientos. Una utopía viable*, México, Siglo XXI, 1986.
10. López, José Luis, *Las elecciones municipales en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.
11. López, Tonatiuh Guillén, *Federalismo, gobiernos locales y democracia, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, México, Instituto Federal Electoral, 2000.

12. Martínez, Raúl, *Tipología municipal*, México, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 18 y 19, 1986.
13. Martínez, Sárah, Flamand, Laura y Hernández, Alberto, *Panorama del desarrollo municipal en México*, México, Revista Gestión y política Pública, Vol. XVII, No. I, 2008.
14. Montesquieu, Charles, *Del Espíritu de las leyes*, México, Porrúa, 2007.
15. Olmedo, Raúl, *La problemática del Municipio en México*, México, Ponencia presentada en la Primera reunión de fortalecimiento municipal, Villahermosa Tabasco 23 y 24 de agosto de 1963.
16. Oropeza, Humberto, *Administración pública Municipal. Estudio preliminar del municipio*, México, Trillas, 2007.
17. Orozco, Jaime, *Tipología de los Municipios de México*, México, Gaceta de Administración Pública Estatal y Municipal, 1993.
18. Ortega, Roberto, *Federalismo y municipio. Una visión modernizadora de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
19. Reynoso, Selene Rosa María y Villafuerte, Miguel Ángel, *Manual básico para la administración municipal*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2003.
20. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), *Guía para el buen gobierno municipal*, Tomo uno, México, 2004.
21. Soriano, Julio, *El Municipio y el federalismo mexicano*, Tesis de Maestría, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.
22. Uvalle, Ricardo, *La transformación procedimental y democracia de la administración pública*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2005.
23. -----, *Nuevos derroteros en ciencia política y administración pública*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Revista convergencia. Ciencias Sociales, No. 25, Mayo-agosto, 2001.

24. Valencia, Salvador, *El Municipio en México*, Chiapas, México, Conferencia, 1er Simposio Internacional de Derecho Administrativo y Municipal, 2004.
25. Valero, Carlos Norberto, *El municipio libre en el marco del federalismo mexicano. Derechos y obligaciones*, Serie Verde-Temas Económicos, Cámara de Diputados, México, 2008.
26. Ziccardi, Alicia, *Cuaderno de la agenda de la reforma municipal*. Municipio y región, México, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.
27. Faya Viesca, Jacinto, *Visión histórica del Municipio como institución política*, en: Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Número 4, Octubre-Diciembre, México, 1981.

Referencias en línea.

1. Enciclopedia de los Municipios y delegaciones de México, versión en línea: http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Enciclopedia (Febrero 22, 2014)
2. Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM), www.fenamm.org.mx (Marzo 18, 2015)
3. González, Damaris, *El Municipio en México*, versión en línea: www.juridicas.unam.mx (Diciembre 15, 2013)
4. INEGI, Volumen y crecimiento poblacional total por entidad federativa 1895 a 2010, www3.inegi.org.mx (Marzo 19, 2015)
5. Ortiz, Andrés, *El federalismo y la nueva gobernanza local*, Universidad Católica de Guayaquil, versión en línea: http://www.revistajuridicaonline.com/index.php?option=com_content&task=view&id=560&Itemid=116 (Diciembre 8, 2013)

CAPÍTULO II

El poder en el ámbito municipal

Poder, ha sido un referente de estudio y una palabra con diversas definiciones, según sea la ciencia. A través de los años, varias ciencias, principalmente las sociales han definido el término de poder, desde la antropología, la sociología o bien la ciencia política, hasta otras áreas como el psicoanálisis que llegan a definirlo en relación a las conductas humanas. Resulta de ayuda establecernos en una definición del término de poder para el conocimiento de éste cuando se ejerce y lo que este implica en el ámbito municipal. Además se ciñe más que en la formación de una definición del término desde la ciencia política, en el ejercicio y desarrollo que este tiene en la estructura del municipio, donde el poder se convierte en un elemento constitutivo de la política, se compete por él, se le adquiere y se ejerce.

De esta forma el ejercicio del poder en sus tipos enriquece, las dinámicas de interacción y los ejes que rigen las relaciones observables.

Conociendo la base organizacional, las funciones y atribuciones del gobierno municipal en México (abarcado en el primer capítulo), es de interés en este segundo capítulo presentar los tipos o formas en que el poder se concentra dentro del ámbito de gobierno más pequeño de nuestro federalismo. En un espacio municipal en que el poder o mejor dicho en quien recae el poder público es quien proveerá el orden que busca articular las diferencias de una sociedad.

2.1 Conceptualización del poder

Etimológicamente el término *poder* proviene del latín *potere*, que significa autoridad o mando, sin embargo también puede entenderse desde la acepción “quien es capaz en sí”, del verbo *posere*, traducido en ser posible o ser capaz.

Dentro de la Real Academia Española se define como: “tener expedita facultad o potencia de hacer algo”²⁹.

El poder en el ámbito municipal es referencia de otros tantos elementos como pueden ser: autoridad, mando, obediencia, relaciones humanas, facultades, potencia, acción, etcétera. Es por ello que diversos autores desde distintas visiones se han dado a la tarea de definir dentro de sus campos. Poder más que definirlo, hay que entenderlo y explicarlo en la realidad social, porque como se verá todo recae en relaciones sociales o humanas. Tengamos presente que el poder resulta un medio para la organización de la sociedad y es el municipio este primer orden de relación social.

Por lo anterior retomaremos un poco de las definiciones que se han escrito en otras ciencias y que son fundamentales para la definición que se da dentro de la ciencia política y que es de importancia para el estudio de este trabajo.

La sociología, la antropología, la psicología y la ciencia política son algunas de las ciencias que han profundizado en el estudio del poder, pues existen diversos autores que han enfocado sus trabajos, para estudiar los medios, el origen, las relaciones de grupos o sectores de la sociedad, la distribución o límites legales, otros más responden a la modernidad enfocándose en redes y dinámicas o sistemas de comunicación un tanto más complejas.

Con estas definiciones en ciertas ciencias, se marcan las líneas de la estructura del poder y es de nuestro interés conocer dichas dinámicas en los gobiernos locales (municipios) ya que en ellos dichas estructuras son reconocidas y cuentan con funcionamientos y dinámicas muy peculiares, que responden a las problemáticas constantes y a aquellas que van adquiriendo fuerza dentro de la agenda política.

Como bien lo mencionamos una de las ciencias que se ha dado a la tarea de profundizar en el concepto del poder es la sociología, en ella se expone que este

²⁹ Real Academia Española, 22ª edición, versión en línea: lema.rae.es/drae/?val=poder (Consulta 23 de Febrero de 2014)

fenómeno es algo natural tan necesario para la convivencia en sociedad, es decir, que el poder se debe a la convivencia con otros, sin dicha convivencia sería nula la existencia de este fenómeno.

Del enfoque antropológico, es una de sus subdisciplinas más orientada al área política la que se ha encargado de dar definición al término poder, que va de las formas de organización social. Para esta ciencia, comprende el establecimiento o mantenimiento del orden de los diferentes grupos dentro de un territorio reconocido. Toda sociedad humana, existe dentro de una estructura territorial, sobre la cual se desarrollan las instituciones y es por ello que se requiere de un orden para mantener el equilibrio, es muy cierto que desde la antropología se reconocen las costumbres e instituciones que encaminan a la distribución y correspondencia del poder, lo anterior mediante los *principios de parentesco*,³⁰ que regían la estructura a un inicio.

El caso de la psicología, resulta bastante interesante puesto que es dentro de esta ciencia en que el poder adquiere un elemento fortuito para comprender lo que deviene en las relaciones de poder, estamos hablando de la conducta. El término poder dentro de la *psicología*,³¹ se define en las inferencias sobre la conducta social incluyendo la expresión emocional, dicho de otro modo, la capacidad o el grado de control que tiene un individuo o un grupo sobre su comportamiento y sus resultados, y el comportamiento y los resultados de los demás. Muchas de las dinámicas de estudio por intentar dar una definición del concepto poder, se retoman de las dinámicas grupales, de las que también se destacan la potencialidad de influir, el influir como el ejercicio del poder, conductas específicas que determinan la distribución del poder (jerarquías) y el surgimiento de líderes.

Hasta este punto podemos retomar de las definiciones dadas del poder una definición un tanto somera, en que la sociología lo define a partir de la convivencia

³⁰ Los sistemas de parentesco de los que se hace referencia dentro de la antropología van desde los grupos familiares, tribus o clanes que regían los vínculos territoriales con otras aldeas.

³¹ Para conocer mejor la concepción de poder dentro del área de la psicología, revisar: Elena María Morales, *Análisis psicosocial del poder en las relaciones de género*, Tesis doctoral, Universidad de Granada, 2005.

natural y necesaria entre los individuos; de la antropología refiere el establecimiento o mantenimiento del orden en la estructura territorial, y para la psicología el poder en relación a las conductas como un factor de influencia en el comportamiento de otro/s.

Es turno para hablar de la ciencia política y su definición de poder, ésta es la ciencia que se ha posicionado como una de las referentes principales para su estudio, lo ha hecho parte de ella a partir de la relación con las instituciones políticas, principalmente la institución llamada Estado.

Robert Dahl refiere al poder dentro de la política como: *“En el nivel más general, los términos de poder de la ciencia social moderna se refiere a subconjuntos de relaciones entre unidades sociales tales como los comportamientos de una o más unidades sociales (las unidades que obedecen R) dependen en cualquier circunstancia del comportamiento de otras unidades sociales (las unidades que controlan, C).”*³²

Dentro de la ciencia política, el poder es definido como la voluntad rectora y coercitiva del Estado, comprendida a partir de la autoridad institucional que rige toda acción de gobierno. En todos los órdenes de gobierno en el caso mexicano, la autoridad esta correspondida en tres poderes denominados: 1) Ejecutivo, (presidente), quienes ejecutan las acciones de gobierno; 2) Legislativo, quienes se encargan de generar leyes, reglamentos y disposiciones jurídico-administrativas para el buen ejercicio y mantenimiento del orden social, y; 3) Judicial, representado a través de los jueces que determinan las sanciones para aquellas personas que incumplen la reglamentación.

A continuación se presenta la conformación de los poderes mencionados anteriormente, vistos desde los tres órdenes de gobierno, para referenciar como están organizados y de donde se desprenden las figuras que accionan en cada uno de ellos:

³² Dahl, Robert, *El concepto de poder*, Rev. Behavioral Science, Vol. II, 1957

Conformación de los tres poderes en los órdenes de gobierno FEDERAL, ESTATAL y MUNICIPAL.

	Ejecutivo	Legislativo	Judicial
Federal	Presidente de la República	Congreso de la Unión	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Estatal	Gobernador del Estado	Congreso del Estado	Tribunal Superior de Justicia
Municipal	Presidente Municipal	Ayuntamiento	-

Fuente. González, Héctor, El municipio mexicano, México, CEDEM-Querétaro, 2008, p. 4

El poder en la ciencia política implica el establecimiento de reglas mínimas para la convivencia en sociedad, si bien su referencia más cercana de poder es la actividad que se desempeña en las instituciones, el control sobre la ciudadanía requiere que dichos órganos administrativos y de gobierno cuenten con la legitimación y legalidad para tener un buen desempeño.

Por medio de la ciencia política se ha permitido conocer que, para que exista una vivencia decente entre los individuos, se requiere de un órgano que muestre las reglas mínimas como ya lo mencionamos y no sólo eso, sino que es reconocido que la figura del municipio es la opción de gobierno más próxima a la sociedad y que del modo que la figura del Estado, el gobierno es la opción de lograr la organización más viable y duradera. Uno de los objetos y que llama la atención para este trabajo es el poder como el estudio de la ciencia política.

Como lo hemos referido en las primeras líneas de este capítulo, definir el poder toma consideración en un inicio según el contexto en que se desarrolle y son principalmente las ciencias sociales quienes se han encargado en su profundización y en un segundo término los autores que han hablado de ello y han involucrado elementos esenciales para pensar en este término de poder. Por lo anterior conoceremos como se ha ido tejiendo la dinámica de poder según los estudios de autores en las ciencias sociales y entre ellas la política.

Desde la antigua Grecia con autores como Aristóteles y Platón, y en épocas posteriores con Maquiavelo, Locke, Montesquieu y Weber, por hacer mención de algunos, se empieza a formar una noción acerca del concepto de poder alrededor de la política y para ello se muestran los aportes que han dejado para contribuir a entender el poder en nuestras relaciones sociales.

Platón: aunque la sociedad humana se dio naturalmente y no como una creación deliberada y consiente de los hombres, precisa realzar el hecho de dar un fundamento legal del poder dentro de estas sociedades. Es uno de los primeros autores en manejar la ciencia política como la ciencia del mando y con ello el poder como el ejercicio del mando o la capacidad de ordenar.

Aristóteles: sostiene el mismo supuesto de Platón en que es necesario darle un fundamento legal al poder y al sometimiento del gobernante y de los gobernados de todos a la ley. Para Aristóteles los elementos social y poder no existirían separados uno del otro, en toda sociedad o grupo existe el poder, estos dos elementos se necesitan para existir, “este es el fundamento de la afirmación de Aristóteles en el sentido de que el hombre es un ser político; afirmación que generalmente se traduce, con acierto, como que el hombre es un ser social.”³³

Maquiavelo: inicia la moderna concepción de la sociedad civil y aporte para ejercer el poder de un modo más eficaz y estable, para esto suscribe el poder en el aspecto terrenal, siendo exclusivo de los humanos y para su ejemplificación lo traslada en la figura del *Príncipe*.

Locke y Montesquieu: comparten la idea de que el poder debía de estar limitado y dividido. Y es Montesquieu quien le da esa clasificación tripartita en poder ejecutivo, legislativo y judicial en referencia al entendido de pesos y contrapesos.

Pero sin duda alguna, el máximo aporte que se da para definir al poder es la que suscribió **Max Webber**. Es la definición por excelencia utilizada por muchos, poder "*significa la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación*

³³ Carpizo, Jorge, *El poder: su naturaleza, su tipología y los medios de comunicación masiva*, México, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, No. 95, Mayo-Agosto, 1999.

*social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad. Por dominación debe entenderse la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato determinado contenido entre personas dadas.*³⁴

El ejercicio del poder en los tres órdenes de gobierno encuentran su similitud en la complejidad de la relación social, “el ejercicio del poder sólo lo ejercen en su conjunto autoridades estatales, por tal motivo la sociedad en su conjunto debe acatar dicho mandato que es legal y legítimo. De ahí pues que política signifique para Weber aspiración a participar en el poder o en la distribución de éste, a través de las múltiples instancias que corresponde a cada Estado. “Quien hace política aspira al poder; al poder como medio para la consecución de otros fines (idealistas o egoístas) o al poder «por el poder», para gozar del sentimiento de prestigio que él confiere.”³⁵

La estructura Estado será quien posea el monopolio del poder y podrá ejercer legítimamente la violencia ya que tiene un sustento legal que le permite tal derecho. Weber presenta tres *tipos de legitimación*³⁶ del poder los que menciono a continuación:

- Legitimación tradicional: aquella que se da a partir de la costumbre y las tradiciones.
- Legitimación carismática: se lleva a cabo por el ejercicio de las cualidades que tienen ciertos sujetos.
- Legitimación legal: justificada por el uso de leyes y normas.

Aunque la definición de Weber es de las más utilizadas cuando se trata de definir el poder, el estudio de este es a grandes escalas y cómo lo hemos inferido puede tener diversas líneas de investigación. Los autores de la antigua Grecia y épocas posteriores presentaron elementos y definiciones que son válidas hasta mediados del siglo XX. Hablamos de elementos como la legitimación del poder y la violencia

³⁴ Weber, Max, *Economía y sociedad*, España, Fondo de Cultura Económica, 1994, p.43.

³⁵ Weber, Max, *El político y el científico*, España, Fondo de Cultura Económica, 1979, p. 84.

³⁶ Para profundizar en relación a los tipos de legitimación del poder remitirse a la obra de Max Weber “El Político y el científico”

sólo a cargo de la estructura Estado; otorgarle un fundamento legal al poder; representar el poder en una figura (príncipe) siendo así el poder más eficaz y estable y limitar (pesos y contrapesos) y dividir el poder (ejecutivo, legislativo y judicial).

Los anteriores son referentes que no podía quedar fuera de este capítulo, porque presentan la evolución en los fenómenos sociales. Empero, las dinámicas sociales en la actualidad son más complejas y requieren concepciones modernas que trae implícito el término poder, las cuales presentamos con autores como: Gerhard Lenski, Wright Mills, Michael Foucault y Elías Canetti.

Gerhard Lenski (1966), en su obra *Poder y privilegio*³⁷, ha denotado el término de poder en significancia a la desigualdad social. La desigualdad vista como funcional, justa y necesaria en la vida social, en que hay la existencia de dos tipos de personas, en el caso de la política, los gobernantes y los gobernados. La problemática a la que se enfrenta este autor es precisamente el hecho no de la existencia de que haya una desigualdad, sino en el hecho en cómo es que cierto tipo de personas adquieren recompensas para posicionarse sobre otros (individuos o grupos), el ¿quién obtiene qué y por qué? y lo expresa del siguiente modo: "...lejos de ser un obstáculo para el bienestar de la sociedad, la desigualdad social es un prerrequisito necesario."³⁸. De esta manera el fenómeno de poder se interpreta por las cuestiones propias de las desigualdades sociales.

En Wright Mills (1950), otro pensador sociólogo, "el poder no es una facilidad para el desempeño de una función en la sociedad y a favor de ella como un sistema, sino que se interpreta exclusivamente como una facilidad para obtener lo que un grupo (los que tienen el poder) quiere, impidiéndole a otro grupo (los que no tienen el poder) obtener lo que quieren"³⁹. Poder es en referencia a la estructura de élites que se encuentran en la sociedad.

³⁷ Lenski, Gerhard, *Poder y privilegio. Teoría de la estratificación social*, Buenos Aires, Paidós, 1969.

³⁸ *Ibíd.* p. 24

³⁹ *Ibíd.* p. 31

Su obra *La élite del poder*⁴⁰ muestra que el poder responde a la toma de decisiones, decisiones que toman aquellos hombres sobre las circunstancias en las que viven y sobre los acontecimientos. Ya mencionado, son ciertos hombres que se encuentran inmersos en las élites comprendidas en: 1) los altos círculos; 2) la sociedad local; 3) las celebridades; 4) los muy ricos; 5) los altos directivos; 6) los ricos corporativos; 7) los señores de la guerra y; 8) el directorio político, pero encima de esta pluralidad de intereses, encontramos tres unidades de poder que responden al engranaje social el económico, político y militar, del cual hablaremos más adelante.

Si bien la obra de Wright Mills se realizó en los años 1950 con referencia a la sociedad estadounidense, no deja de ser una obra que se replica aun en nuestros días, puesto que muestra puntos esenciales, como es, el acceso de ciertos actores sociales las “*elites*” y que se convierten en “*individuos superiores*” de decisiones, o el caso en la estructuras locales, para nosotros el municipio, en que el poder sigue siendo entendido en una jerarquía de posiciones sociales, en donde además hay la existencia de líderes tradicionales/locales que harán lo posible por integrarse en los círculos de decisión para influir a bien de sus intereses.

Del pensamiento francés encontramos un autor reconocido por sus trabajos para el estudio de los mecanismos del poder, Michel Foucault, quien lo define del siguiente modo “el poder es pues, algo así como la estratificación, la institucionalización, la definición de técnicas, instrumentos y armas que son útiles en todos esos conflictos”⁴¹. Foucault explica dentro de sus obras, que anteriormente para analizar el poder bastaba remitirnos al estudio de las formas jurídicas, es decir lo que estaba permitido y lo que estaba penado, es precisamente esta idea que permitió ir más allá de este reconocimiento jurídico, debido a que son amplios los mecanismos en que se *ejerce el poder*.

⁴⁰ Wright, Mills, *La élite del poder*, México, Fondo de Cultura Económica, 2013.

⁴¹ Foucault, Michael, *El poder una bestia magnífica. Sobre el poder, la prisión y la vida*, Argentina, Siglo XXI, 2012, p. 121.

La dominación es un elemento primordial desde la perspectiva de Foucault, quien a diferencia de nuestros dos autores anteriores, el poder no es algo que posee la clase dominante; postula que no es una propiedad sino una estrategia, *no se posee, se ejerce el poder*.

A nuestro entender uno de los mecanismos más explícitos de dominación es el que está ligado al Estado, en cuanto a sus aparatos gubernamentales y el funcionamiento de estos. Adicional a esto, saber que el ejercicio del poder no se realiza solamente desde la cúspide de la sociedad hacia abajo, sino que es posible estudiarse también en términos de la microfísica, es decir no sólo el Estado como el aparato máximo de dominación, sino en su base que es el municipio, en ambos casos es posible y es vigente la trama de dominación psicosocial.

Otro referente del estudio del poder es el escritor Elías Canetti, quien a través de varios ejemplos en su obra *Masa y poder* (1925-1960),⁴² plasma tanto los elementos del poder como el ejercicio del mismo. Sus aportes van encauzados a las masas y es a partir de estas que concentra su estudio. Las masas serán el objeto de manipulación de las clases que se encuentren en el poder, para nosotros, la clase gobernante.

El poder es definido a través de la diferenciación con el concepto de *fuerza*, la fuerza comparable con el poder es algo inmediato, el poder requiere tiempo para su construcción, lo que quiere decir, que requiere de paciencia no es algo visible inmediatamente, agregando, el poder es posible en la medida que existen las masas. “El poder es más general y más vasto que la fuerza, contiene mucho más, y no es tan dinámico. Es más complicado e implica incluso una cierta medida de paciencia⁴³”.

La diferencia entre fuerza y poder se ejemplifica por la relación entre el gato y el ratón.

⁴² Canetti, Elías, *Masa y poder*, España, Alianza, 2013.

⁴³ *Ibíd.* p. 398

“El ratón, una vez atrapado, está bajo el régimen de fuerza del gato: éste lo agarró, lo mantiene apresado, su intención es matarlo. Pero apenas comienza a jugar con él, agrega algo nuevo. Lo suelta y le permite correr un trecho. No bien el ratón se vuelve y corre, escapa de su régimen de fuerza. Pero está en el poder del gato el hacerle regresar. Si le deja irse definitivamente, lo ha despedido de su esfera de poder.”⁴⁴.

De lo anterior se desprende el cuerpo propiamente del poder, es decir: espacio, esperanza, vigilancia e interés destructivo.

Teniendo la definición y el cuerpo del poder, podríamos preguntarnos ¿cómo es que se entendería el poder en el actuar del gobierno municipal?, para ésta cuestión el director de orquesta como lo presenta el autor es la mejor manera de exponerlo. “No hay expresión más vivida del poder que la actividad del director de orquesta”⁴⁵.

El director de orquesta como se presenta a continuación infiere lo aplicable al ámbito político, con la figura del presidente municipal, será ésta persona quien pondrá mayor interés a la vida municipal, deberá ser capaz de manejar las situaciones y circunstancias que se presenten, de forma que logre llevar al límite el fin único del municipio: *el bien común*.

“Cada detalle de su conducta pública es característico. [...] su dirigir, está al servicio de la música y ha de transmitir ésta con exactitud, ningún otra cosa. El director se toma por el primer servidor de la música. [...] Está de pie solo. Alrededor suyo está sentada su orquesta, tras él están sentados los oyentes; llama la atención el que esté de pie solo. Está de pie elevado y es visible por delante y de espalda. Por delante sus movimientos actúan sobre la orquesta, por detrás sobre los oyentes. [...] La orquesta es como una reunión de todos sus principales tipos. Su disposición a obedecer permite al director

⁴⁴ Ibíd. p. 399

⁴⁵ Ibíd. p. 556

*transformarlos en una unidad, que entonces él representa para ellos, públicamente visible.*⁴⁶

Todas las significaciones y sentidos que se han incluido tienen el fin de presentar el entrecruzamiento dentro del tejido social. El poder en cualquiera de las múltiples ciencias en que aparezca, significará acción, relaciones humanas, condicionamiento de una conducta o voluntad para ordenar, situaciones de jerarquía, tener medios para imponerse, toma de decisiones, en fin podríamos continuar una lista interminable.

En el caso mexicano la estructura en donde se concentrará el poder lo veremos legalmente establecido en lo que se denominó en el capítulo anterior como el ayuntamiento y la estructura de la administración pública municipal. Existirán otros rubros más allá de la política que también formarán parte de esta interrelación del poder, como es el caso del aspecto económico o el social, para ello se presentan a continuación estos tipos de poder y el ¿por qué su diferenciación?

2.2 Tipos de poder

En la realidad social existen infinitas clasificaciones del poder, que van desde el político, económico, religioso, social, militar, legal o ilegal, etcétera. Para el engranaje social presente en la estructura municipal influye al menos tres tipos de ellos, el político, el económico y el social, de los que presentamos su naturaleza, sujetos, funciones y fines.

Definir los tres tipos de poder presentes en el esquema municipal son una visión estructural que permite reconocer las relaciones de poder que se dan dentro del esquema local, en que es preciso conocer los sujetos/actores y las funciones que desempeñan para el ejercicio del poder, sabiendo que deben responder a un fin público o privado y ser capaces de lograr que el engranaje social funcione de manera natural para impulsar el desarrollo y fortalecimiento de los órdenes de gobierno locales en los que se encuentran inmersos.

⁴⁶ *Ibíd.* p. 557

2.2.1 Poder político

Indica inicialmente la dominación que existe en la relación entre gobernados y gobernantes. Definido por la dinámica de lo político, es decir, en virtud de quien lo ejerce, en cuanto revela relaciones de gobierno, “tiene por ámbito al Estado y, por tanto, su ejercicio entraña el gobierno formal y directo de las comunidades humanas.”⁴⁷ Es el tipo de poder máximo de imposición, su práctica es la regulación y orden al interior de la demarcación, tiene los medios reglamentados para su ejercicio.

A lo largo de la historia, el poder político fue y es reconocido por la figura del que gobierna. Cabe mencionar, que en un inicio dicho poder recaía en un solo individuo, el rey o el emperador, quien estaba encargado de administrar y gobernar, dictando su voluntad. Con el paso del tiempo esta práctica empezó a ser mal vista, debido a que el poder no podía concentrarse en una sola persona, de ahí la *separación de poderes*,⁴⁸ ya expuesta por Montesquieu, en el poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder judicial, todos con mecanismos de control para mantener el equilibrio de estos, sin que más de dos poderes recayeran en un solo individuo.

De ahí que se reconozca en nuestros días, el poder político para la aprobación de los medios que encaminan el ejercicio autorizado y legítimo. Poder coactivo en el sentido más estricto de la palabra, es comprendido en la idea del *monopolio de la fuerza física*.

El poder político desde el ámbito municipal debe constituir una forma clara y decisoria para el ordenamiento de las relaciones humanas, el municipio, traducido en instituciones políticas, se representa como máximo poder a nivel local con “autonomía” en relación al poder central (ámbito de gobierno federal o estatal),

⁴⁷ Fernández, Jorge, *El poder y sus tipos*, México, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, No. 91, Septiembre-Diciembre, 1994, p.670

⁴⁸ Más que hablar de una separación de poderes, se entiende como una separación de funciones, donde una sola persona no cubre todas las funciones para gobernar y administrar, sino que al menos serán tres las que estén en cargo para realizar las actividades correspondientes a: legislar, castigar y ejecutar. Retomando un tanto lo que exponía Montesquieu con la división de poderes.

imponiendo la voluntad del grupo político sobre las clases subordinadas (sociedad), por medio de la integración, consenso y coacción. Será la posibilidad de una persona llamada *Presidente municipal* de obtener dicho poder y un concentrado reducido de personas quienes podrán actuar sobre los elementos del municipio a través de la organización prevista (política, jurídica, burocrática) con *finés meramente públicos*.

En lo municipal se puede simplificar este poder en dos vertientes, el mandato y la jurisdicción, como ya se ha mencionado cuanta con la basta potencia para dirigir al conglomerado de organismos e instituciones que ejecutan las funciones del gobierno municipal. Resaltemos la idea de éste poder en medida que “dejará de ser político en el momento en que quienes desempeñen las funciones de mandar, disponer y castigar, sean los particulares y lo hagan con fines privados.”⁴⁹

En su virtud de lo público, el poder político tiene la sinergia social, se mueve en tanto la existencia de la idea del *bien común*. Posee las relaciones de supremacía, subordinación, mando, obediencia y en consecuencia tiene la capacidad de conducir las conductas sociales. Se simplificaba el poder político en el ámbito municipal desde el que gobierna, su actuar psicosocial, corresponde a que los que integran las instituciones y organismos regularán la conducta y harán cumplir las reglamentaciones, el administrar y el gobernar.

Por tanto poder político resulta ser:

- Estar regulado por la constitución o algún ordenamiento jurídico;
- Su ejercicio es con fines públicos;
- Tiene el monopolio de la fuerza física;
- Son las autoridades políticas quienes tienen derecho de usar la coerción y ordenar obediencia y;
- Requiere reconocimiento legal y legítimo.

⁴⁹ Arteaga, Elisur, *El poder, algunas consideraciones*, México, Anuario Jurídicas-Universidad Autónoma Metropolitana, 1990. p.150.

2.2.2 Poder económico

“Poder económico, basado sobre la posesión de bienes o riquezas.”⁵⁰ Entendido como el dominio e influencia que poseen ciertos grupos de personas por el hecho de concentrar elevados volúmenes de recursos. Este tipo de personas tienen una posición que permite su trascendencia dentro del ambiente de hombres cotidianos, ocupando posiciones en donde sus decisiones tienen consecuencias importantes en el actuar de la vida social; minorías que ejercen un poder muy grande.

La capacidad que tienen los que ejercen el poder económico, se entiende en la medida de producir y vender con la limitante de que no tienen permitido el uso de la coerción física contra otros (a diferencia del poder político que sí lo permite), su único medio para llevarse a cabo esta relación de poder, es por medios voluntarios, es decir, por elección voluntaria y por acuerdos entre los que participan. En el sentido capitalista, todo hombre puede enriquecerse en lo consecuente de ser capaz de ofertar mejores productos o servicios de los existentes en el mercado.

El poder económico también puede estar en función de la desigualdad social, referido a el esquema del capitalismo, que ha generado automáticamente las desigualdades arbitrarias e insostenibles que socavan radicalmente los valores meritocráticos en que se basan las sociedades democráticas. Hoy por hoy las estructuras económicas en donde se ubica el poder económico realza la diferencia entre los que poseen la riqueza (los que concentran el poder económico) y los que no cuentan con ningún tipo de recurso (los que no tienen poder económico).

Thomas Piketty en su libro *Capital en el vigésimo primer siglo*, sostiene que las poblaciones existen en una dimensión en la que prevalece el siguiente supuesto “muchas personas no tienen activos en el extranjero y hay una pequeña minoría con carteras importantes”⁵¹

⁵⁰ Bobbio, Norberto, *Origen y fundamentos del poder político*, México, Grijalbo, 1984, p.45.

⁵¹ Piketty, Thomas, *Capital en el siglo XXI*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014, p. 114

Es un *poder que se funda en la riqueza*⁵² y es ejercido por personas particulares, confiriendo una poderosa hegemonía social. Desde siempre las personas se han visto envueltas en la lucha por la adquisición del poder económico, aferrándose a conquistarlo, pues se convierte en un deseo de dominación, de acumulación de bienes, de competencia por la riqueza, de producción de medios, etcétera, provocando el triunfo de unos sobre otros, habiendo una distribución desigual de la riqueza, a fin de cuentas se produce la relación de dominación de los que se imponen contra los perdedores.

El poder económico en el municipio se filtra en la influencia de su economía, el volumen de sus comercios, el grado de industrialización y su nivel de renta. Tiene correlación con el poder político en estricto sentido en que ciertos grupos ejercen una enorme influencia sobre los mandos y servicios que presta el propio municipio, valiéndose de cualquier medio para realizar sus fines, es el sector económico que presiona a los gobiernos de diversas maneras a fin de que se resuelva y favorezca a sus intereses.

*“En su ejercicio, el poder económico también implica el gobierno sólo que indirecto de seres humanos, mediante el manejo y control de bienes y servicios, de los factores de la producción y del comercio. (...) el poder económico se refleja en el dominio o la propiedad de las cosas, derecho de servirse de la cosa y aprovechar los servicios que se le puedan sacar fuera de sus frutos. Esta idea de poder económico que se desprende del concepto de dominio o propiedad de la cosa.”*⁵³

Poder económico comprende tres elementos principales:

- Riqueza
- Prestigio
- Intereses particulares o privados

⁵² El capital nacional (o la riqueza) es la suma de capital público y el capital privado. El capital público, es la diferencia entre los activos y pasivos del Estado (incluyendo a todos los organismos públicos), y el capital privado es, por supuesto, la diferencia entre los activos y pasivos de los particulares.

⁵³ Fernández, José, *óp. cit.* p. 671.

2.2.3 Poder social

Lo correspondiente al poder social, remite en primera instancia a la sociedad, es de los más importantes porque este se concentra en *las masas* y su máximo poder de acción es el *capital humano*.⁵⁴ Este tipo de poder es definido en tanto la capacidad de controlar, modificar o influir en el actuar social.

Pertenece a la sociedad civil para ejercer sus derechos de participación en las decisiones políticas, económicas, sociales y culturales, dentro del territorio al que pertenecen (el municipio). Se entiende a partir de que la sociedad se reúne y se torna organizada, con capacidad de pensar en soluciones para las diferentes correlaciones, y desaparece en la medida de que se dispersa, en que se vuelve población individualizada.

Dentro de las clasificaciones de poder, este tipo corresponde a la falta de entenderla en aquellas que no son políticas o económicas. “El poder social se logra por la edad, fuerza, belleza, antigüedad, conocimiento. [...] esta forma de dominación es efectiva en el grado en que se ejerce sobre la sociedad en general y sobre aquellos que son titulares, reales o formales, del poder político en particular; se diluye o transforma en el momento en que deja de ser factor que influye para convertirse en factor político que actúa.”⁵⁵

A modo que permite cuestionar ¿quién controla este poder? ¿cómo lo controla? y ¿para qué sirve? Como bien se ha definido, es la sociedad la que lo ejerce, en la medida que ésta se encuentre organizada, su fin es meramente público, pues responde a tomar decisiones referentes a las situaciones locales, solicitar rendición de cuentas a la clase gobernante, implementar la cogestión y la planificación participativa.

⁵⁴ Capital humano se define por el nivel educativo, habilidades, aptitudes y calificación de las personas. Se define al capital humano de manera amplia como la mezcla de aptitudes y habilidades innatas a las personas, así como la calificación y el aprendizaje que adquieren en la educación y la capacitación. OECD Insights, *Human Capital: How what you know shapes your life*, versión en línea: oecd.org (marzo 23, 2015)

⁵⁵ Arteaga, Elisur, *Op.Cit.* p.152.

Algunas consideraciones de este tipo de poder son las que se muestran a continuación:

- Es público
- Capacidad de participación
- Población organizada
- Cogestión

El poder social tiene un gran reto para mostrarse como protagonista, son muchos los factores y las situaciones que han dejado a estos como actores pasivos y han sido silenciados, pero la actualidad demanda nuevas formas de maniobrar, y hablando en la correlación con el poder político si se demanda un gobierno responsable y confiable es necesario empezar a responsabilizar también a la sociedad. ¿A qué se sustenta lo anterior? 1) Nos encontramos en un sistema de representación en donde el sistema de partidos es una piedra angular en el desarrollo de las instituciones que toman las decisiones, quedando la sociedad como el actor solo como de depositador (mediante un voto elige a sus representantes); 2) aunque son consideradas como masas, estas con organización pueden sumarse y desprenderse de un papel de espectadores.

Con lo anterior es visible que el poder social queda muchas veces por debajo de otros, porque no cuenta con recursos legales que le den un sustento ni tampoco cuentan con recursos económicos que los dejen participar en alguna otra esfera.

Presentados los tres tipos de poder con mayor visibilidad ante cualquier persona dentro del esquema municipal, se entiende que el tipo social es el que sale más desprotegido o de forma desigual por no contar con algún tipo de recurso más allá que el de su organización, como ya lo dijimos.

Así el poder en el municipio se encuentra en una distribución como la siguiente: donde el poder político rebasa en gran medida el actuar en referencia al poder económico, por un elemento sustancial como su sustento legal, aun así el poder económico pelea terreno por su fuerza en recursos y lo que el capitalismo le favorece; por su parte el poder social radicalmente se ve muy por debajo de los

dos primeros poderes mencionados a causa en instancia primera a la poca participación o interés social de involucrarse en la vida y desarrollo de su localidad. A continuación se presenta una visión de cómo se pueden percibir los tres poderes en los ámbitos locales:



Fuente. Elaboración propia con imágenes de la presentación “Michael Foucault y las relaciones de poder, en: <http://es.slideshare.net/oscarpech/01-michel-foucault-y-las-relaciones-de-poder>

El poder en cualquiera de sus tipos representará el infinito conglomerado de vínculos de dominación que pueda existir. El poder permite, establecer los términos que legalice, sancione, regule o prevea, crea los términos, las condiciones, los límites personales, territoriales, en fin. Aunque la distribución que se presenta en la imagen presupone que el poder político es el mayor dominante y el principal en tener la legalidad de su ejercicio, se ha ido alejando un tanto de este círculo gobernante, pues según sea el municipio del que hablemos es que los actores entrarán en una dinámica más completa de competencias.

2.3 Figuras del poder

El poder como una cosa no puede entenderse sino tiene como representarse, son las figuras del poder en que se concentrará la imagen del poder, esto quiere decir

lo siguiente: sabemos qué es el poder y los tipos de poder que existen pero ¿quiénes son aquellas personas que ejercerán alguno de los tipos de poder? Es en este punto que nos damos a la tarea de conocer las principales figuras en que se concentra el poder político, económico y social, presentes en los municipios mexicanos.

Las figuras del poder, son sujetos que de alguna manera han encontrado la forma de insertarse en una vida relacional, en la que han identificado faltantes en la vida social y se dan a la tarea de llenar esos vacíos ya sea en el aspecto político o económico por mencionar algunos, asumiéndose como poseedores y teniendo la facultad para cubrir los huecos en toda la dinámica social. Se hacen del poder para poseerlo y ejercerlo con cada uno de sus sustentos: legal/recursos/masas.

De acuerdo a lo anterior el poder no podrá entenderse en la medida de que no existan sujetos que lo ejerzan. En un inicio estamos hablando de los políticos o el directorio político-administrativo, los ricos, los ricos corporativos, la sociedad de masas y la ciudadanía organizada, de aquí que tengamos elementos para poder detectar la regularidad en que aparecen estas figuras en la escena municipal y sus posiciones en la misma y que se desarrollará dentro de nuestro siguiente apartado con las relaciones de poder y su ejercicio.

a) Actores/figuras políticos

Integrado por el personal en el círculo político-administrativo del municipio, son actores definidos como las autoridades, desde los que conforman el órgano colegiado llamado ayuntamiento (presidente municipal, regidores, síndico) más toda la estructura que conforma la parte administrativa; directores, subdirectores, secretarios, jefes de departamento y otros más. En general se trata del “hombre que desempeña con mayor o menor regularidad un papel en las instituciones políticas considerándolo al menos como una de sus actividades principales”⁵⁶

Tengamos presente que el hecho de referirnos a actores es porque implica actuar, generando respuesta con fines, y en la política, este tipo de funcionarios

⁵⁶ Wright Mills, *op. cit.* p.268

responden al fin único del municipio, el bien común, su acción se responsabiliza socialmente, de su actuar dependerá la eficiencia, eficacia, legitimidad y gobernabilidad con que se desarrolle la vida municipal.

Los intereses de estos individuos serán públicos y su estructura suele estar representada piramidalmente, una jerarquía, responden desde un inicio en el caso que refiere al gobierno, a una elección popular (el voto), por lo anterior son personas que se eligieron de entre la vida social sin que necesariamente cubrieran una preparación política. En una gran mayoría de los municipios de nuestro país, las figuras públicas están en estrecha relación a los sistemas de representación y con ello al sistema de partidos.

Podemos decirlo de otra manera, el caso que participe como actor de la política no implica necesariamente que tenga un desarrollo previo en la política, para los fines municipales muchos de estos individuos son personas con carisma y arraigo dentro de la esfera local, cuentan con cierta popularidad entre la sociedad, son reconocidos, con grandes relaciones públicas que los lleva a colocarse dentro de este espectro, unos tantos tienen estudios generales, y mínimos son los que cuentan con estudios medios o licenciatura.

Sin embargo también existe aquella personalidad que si ha crecido dentro de la política, que se ha consumado dentro de un partido, en medida de una rutina que le permite ir penetrando donde se hace la política, otro caso de actores especializados son los considerados como administradores profesionales que encontramos en lo que se define como la burocracia, que también son expertos especializados, autoridades con funciones demarcadas según la categoría y estos responden a tareas específicas que en un final contribuyen a las tareas del municipio en general, su autoridad es inherente al cargo que ocupan.

Habrán un sin fin de relaciones que se tejan alrededor de estos actores, ya que son los encargados de mantener una amplia comunicación con cada uno de los sectores, desde círculos sociales, empresariales, culturales, religiosos, educativos, entre otros tantos, buscando la conciliación de los intereses para un ganar-ganar.

Son los actores que están para escuchar todas las opiniones, en ellos está la forma de solucionar conflictos y controversias con acuerdos y negociaciones.

Se destaca de este tipo de personas su liderazgo en cualquier nivel, el grado de conversación en materia partidista, legislativa o gubernativa, su conducción al frente de organizaciones, partidos; la capacidad de conciliación de intereses, establecimiento de soluciones de controversia y aplicación de programas.

“Así, el actor político tiende a desplegar sus capacidades y utilizar todo el poder y fuerza de su imagen, influencia y relaciones en las actividades que se le encomiendan, dando, en la mayoría de los casos, resultados contundentes y efectivos. De esa manera, el actor político, cuando se encuentra en funciones, suele coordinar, conciliar y dirigir a su grupo de poder e incluso a otros grupos hacia fines específicos, bien determinados, programados y consensuados por todos los actores en juego.”⁵⁷

Se han mencionado varias características representativas de un actor político, en primera como estrategias que posicionan opiniones, proyectan hacia un determinado territorio, principalmente los intereses públicos, pero también se pueden definir a estos actores en su actuar, en la medida en como participan y se desarrollan en esta esfera.

Esta el líder político quien tiene una mayor preparación y sabe en grandes perspectivas el actuar de los gobiernos, su preparación política se ha desarrollado con líderes en organizaciones juveniles y su participación ha sido destacada a lo largo de su trayectoria, son las personas ideales para gobernar, centra su actuar en la norma, y por consiguiente de su trayectoria suele responder también a algún partido político, de acuerdo con los fines partidistas, pero el hecho es que sabe conciliar el poder público con los partidistas ofreciendo resultados y beneficios para todos, la cual entra en la idea de *gobernar para todos*.

⁵⁷ http://rotativodigital.com.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=1226:tipos-de-actores-politicos&catid=36:columnas-categ&Itemid=54

En la realidad política, sabemos que una gran mayoría de los actores políticos devienen de los nombramientos y negociaciones hechas dentro de los partidos políticos, quienes luchan por consolidarse como las fuerzas motoras en los gobiernos. Ante esto sabemos que México cuenta con un sistema de partidos en que se ha ido ampliando conforme pasan los años, pasando del partido único a un multipartidismo, de ahí que se identifiquen diferentes tipos de actores políticos.

Ya se hablaron de la definición de los actores políticos como las siguientes:

- 1) Los de ámbito gubernativo-los del ámbito administrativo;
- 2) Los que tienen una preparación política-los que no cuentan con preparación política;
- 3) Los que responden al mismo poder-los que responden a algún compromiso o lealtad.

Encontraremos dentro de la estructura municipal también figuras políticas que están como frenos a las decisiones tomadas en el reconocimiento político real, ¿a qué me refiero? A los funcionarios presentes en el ayuntamiento llámense regidores o síndicos, estos cuentan con la figura política porque fueron electos mediante los mecanismos electorales y le deben su cargo a algún partido político. Algunas de estas figuras se encuentran con la finalidad de entorpecer cualquier proceso o simplemente para deslegitimar al gobierno por no ser de su facción o su partido. Seducen el poder para caer en provocaciones y alteraciones públicas, su labor más que política es de interés, ya que están en ese punto estratégico para bloquear.

La escena política cuenta con infinidad de tipos de personas, pero sin duda alguna, son el grupo de hombres que se encargan de las decisiones hechas en nombre del municipio, cual sea su desenvolvimiento como políticos profesionales, quienes su vida ha estado en relación a la búsqueda y ocupación de puestos electivos o los que hicieron su carrera en las jerarquías gubernamentales, al final su responsabilidad responde a la sociedad. Cual fuera el caso de formación

política de este tipo de actores políticos es indispensable exigir autoridades que respondan a las necesidades de nuestros gobiernos locales.

b) Actores/figuras económicos

Se definirán como figuras del poder económico, aquellos agentes que intervienen en la economía municipal a través del comercio y la producción de bienes o servicios en cualquier tipo, son figuras representadas en: empresarios de micro, pequeña, mediana o grande empresa, cooperativistas, propietarios individuales, inversionistas, productores y familias con grandes riquezas. Su ejercicio de poder radica en el poder del dinero.

La actualidad muestra una creciente en el círculo de las figuras en el poder económico, no sólo nos encontramos con familias que poseen grandes riquezas herencia de una generación a otra, hoy día nos encontramos en una realidad en que la población creciente es inevitable y en consecuencia, las sociedades se han tornado más complejas, con mayores demandas para cubrir las necesidades y es en este punto en que se involucran nuevos actores económicos, que concentren capitales y recursos financieros, en el factor de tratar de solventar las necesidades, deseos y expectativas de la población. La población será el mercado de injerencia de este sector económico en los territorios locales, ya que serán ellos los que se involucren de mejor y mayor medida en las relaciones de poder tanto con el aspecto social como con el político.

Este tipo de figuras se encargan de materializan toda necesidad, deseo o expectativa de la sociedad y llevarla al mercado, son creadores de valor y riqueza, su actuar está en función a la satisfacción de las necesidades humana y aunque su función se vea un tanto social por cubrir ciertas carencias, sus fines serán meramente privados (enriquecimiento de pocos), este poder se concentra en manos privadas y serán estas las que ejercerán poder sobre la elite política o social, pues las necesidades aunque vienen de la población, habrá ciertos casos que sean necesidades que al ámbito político le compete cubrir en su naturaleza

para gobernar y administrar el municipio y que tendrá que apoyarse de estos actores para cubrir los servicios públicos necesarios para la vida humana.

Se puede decir que este tipo de personas buscarán conciliar sus intereses particulares con los generales, dado el hecho que depende en gran medida de las políticas en materia económica que el poder político establezca para el funcionamiento del territorio local.

La postura y funcionamiento de estas figuras en el ámbito municipal deberá responder socialmente a las demandas crecientes que existen en los espacios locales, emprendiendo condiciones conjuntas con los demás actores a fin de fortalecer y desarrollar la economía en los municipios, para hablar de sistemas económicos municipales competitivos que prevalezcan por su dinamismo y productividad y consigo traerá beneficios a las poblaciones no sólo en el hecho de cubrir ciertas carencias sino que otorga empleo y con ello mejora la calidad de vida de los habitantes.

En este apartado no se habla más que del sector económico formal. El éxito de los actores económicos en la economía local será en gran medida corresponsal a la caracterización de cada municipio, pues recordemos las clasificaciones más básicas de los municipios en que la urbanización puede ser uno de estos elementos, pero también hay elementos como las actividades económicas que permean en la región el que permita desarrollar una u otra actividad y explotarla de la mejor manera, de ahí que los actores económicos tengan una gran fuerza de actuar en las decisiones políticas.

c) Actores/figuras sociales

Las figuras representativas de este tipo de poder puede pesar en mayor o menor medida según la dinámica de participación en relación con los otros dos tipos de poder, en específico con los sujetos del poder político. En la actualidad las figuras sociales han intentado emerger y hacer valer más que un voto, es una voz que oímos con mayor frecuencia en municipios crecientes, innovadores, propositivos,

en que la dinámica de gobernar empieza a abrir canales de comunicación para reconocer los huecos que se han ido dejando con el paso de las administraciones.

Los actores sociales se definen a partir de un concentrado de personas llámense agrupaciones vecinales, organizaciones, instituciones educativas, religiosas, de género, sociales, en fin, ciudadanos que habitan un territorio específico y se organizan con la necesidad de proponer formas en el actuar para cubrir las necesidades o servicios básicos que el municipio debe cubrir.

Implica:

- Actuar en la comunidad
- Promover la participación de la población
- Concentrarse como una sociedad organizada y permanente
- Persiguen fines completamente públicos
- Impulsa programas para desarrollo de la comunidad
- Interviene en el actuar del gobierno municipal
- Proponen acciones con incidencia real en la sociedad
- Capacidad organizacional para la transformación de las demandas

Actores sociales entiéndase no sólo por el hecho de cualquier conglomerado de personas, si no por el punto específico de organización y acción en su comunidad, podemos mencionar las juntas vecinales, jóvenes organizados, grupos de mujeres, grupos estudiantiles o eclesiásticos, o cualquier organización o institución sin fines de lucro, no gubernamentales que actúan en nombre del bien común, para alcanzar una serie de fines específicos, todos ellos beneficiando a la comunidad, entre estos fines, uno de ellos relacionado con el crecimiento del mismo municipio.

“Es un actor clave en el desarrollo social y económico de nuestro país. Es un canal cada vez más importante de estructuración y solución de las crecientes demandas e iniciativas de la sociedad civil. Su relevancia se refleja en dimensiones como el número de organizaciones que lo integran, la multiplicidad de demandas sociales que satisfacen, las dimensiones de la

*inversión social que canalizan, el número de beneficiarios a los que atienden, el empleo que generan, y el voluntariado que movilizan*⁵⁸

La realidad presente en nuestros días sugiere ciudadanos que demanden bienes y servicios de calidad, pero el demandar en significado de involucrarse y proponer, pronunciarse en aquellas decisiones políticas que afectan de forma directa la vida cotidiana, cabe resaltar que son ciudadanos que como ya se enunció sirven al interés general, por tanto no existe ninguna dirección por parte de los gobernantes (Si esto resultará se tornarían al entendido de grupos de interés o presión).

2.4 Grupos: poder, presión e interés

El hacer una división de grupos presentes en la vida municipal corre en el sentido de no poder ubicar a estos sectores ya sea como figuras políticas o económicas o bien como parte simplemente de la sociedad. Sabemos que el municipio es un conglomerado inmenso de personas e intereses y encontraremos en estos grupos la forma de explicar otra realidad que no da cabida en los espacios socio-políticos y económicos, sino que están en relación a otros fines que los suman dentro de esta dinámica municipalista.

Definir los grupos ya sea en su sentido de poder, presión e interés, es una categoría generalizada, debido a que cada espacio local congrega ciertas agrupaciones, de tal suerte que hablar de tal o cual agrupación va a ser sinónimo de lo local⁵⁹. Es por ello que no pretendemos ubicar cada uno de los grupos en los 2445 municipios de México, la intención es generar esa conceptualización que permita tener una visión más amplia de que existen otros actores que interfieren en la vida municipal y que no son ubicados como una persona (político, empresario, ciudadano).

⁵⁸ Fundación PwC, *Estudio sobre el presente y futuro del Tercer Sector Social en un entorno de crisis*, Barcelona, PwC-ESADE-Obra social "la Caixa", 2012, p. 4

⁵⁹ Por mencionar un ejemplo, el caso del grupo Atlacomulco en el Estado de México es sinónimo de la política local.

Generalizando una concepción de los tres grupos, se entiende que: “todo grupo o factor de poder puede ser un grupo de personas o entes privados o públicos que los aglutina un mismo interés y a partir de ellos ejercer poder, presión para forzar decisiones en su favor. (...) es el manejo del poder en asuntos privados desde una silla pública, y a su vez la fuerza sostenida del privado para mantener a resguardo público su interés.”⁶⁰

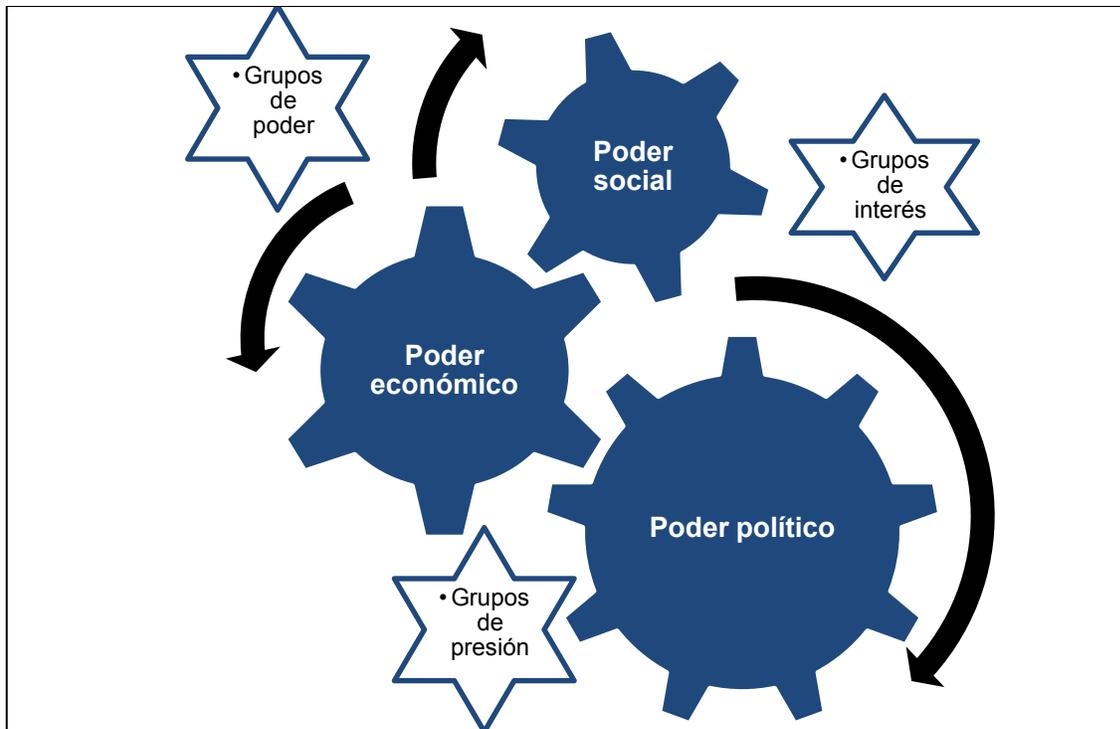
Los grupos en cualquiera de sus tres dimensiones, va siendo el resultado de la modernización del aparato público, en correspondencia a nuevas formas de organizar y relacionarse. Son figuras del poder inmersas en la esfera social y de ello su importancia de abordarlos para presentar un esquema que podemos denominar como “moderno” en cuanto a las representaciones “clásicas” del poder en el ámbito municipal.

Los grupos, son actores que llegan a tener una gran influencia a la hora de hacer política, se irán definiendo según sus características, pero sobre todo, por los pesos de dirigencia a grandes multitudes, sectores estratégicos y por posesiones de recursos o bienes.

A continuación una visión general del esquema social en que están presentes los actores del poder y los grupos en alguna de sus tres acepciones:

⁶⁰Ibidem

Engranaje municipal



Fuente: Elaboración propia

En el entorno social y político, los grupos mantienen vigencia indiscutible en el actuar municipal por su influencia en el desarrollo de la política. Es de interés para voltear a ver qué están haciendo y como se van moviendo dichos actores, su influir no es de darle un valor bajo, ya que resultan poseedores en gran escala de recursos, humanos y financieros. Resultan ser un factor más en el dinamismo municipal, del modo positivo pueden permitir el desarrollo y fortalecimiento del mismo entorno municipal, a medida de que converjan los intereses tanto privados como los que están al resguardo del municipio, rescatando que nunca deberá de sobreponerse los intereses privados sobre los públicos, si esto sucediera se entendería como el modo negativo de los grupos con relación al fin municipal.

Los grupos tanto de poder, interés y de presión muestran que el municipio deberá encontrar la forma de lidiar con un nuevo orden que implica el acercamiento con líderes públicos y privados, con métodos de acción incluyentes, que no se encuentren ajenos a los mismos organismos públicos, mayores contactos humanos, pero siempre centrados en la idea que éste será el regulador

indiscutible de todas las relaciones que devengan de este ordenamiento con más y más actores en escena.

Las generalidades con las que nos encontramos de los denominados grupos, se entienden a partir de una relación de más de dos personas que buscan actuar intra o extra institucionalmente, agrupamientos con *desigualdad poder y recursos*, y que comparten objetivos particulares. Responderán a su gremio o grupo social antes de responder a cualquier otro orden. No es nuevo que las pretensiones de estos grupos son con el afán de modificar e influir en la y las políticas, son reconocidos como actuantes de momentos, son un tipo de actores dentro de los circuitos estratégicos de las localidades, pertenecen a la realidad social y se pronuncian para actuar y ejecutar. Como rasgos característicos los podemos definir a partir de:

- I. Capacidad de organización
- II. Manifestaciones de fines particulares o sectoriales
- III. Coerción sobre el poder público

Es cierto que “la conceptualización de los grupos es sumamente difícil y, por ende, se vuelve discutible su aplicación a casos empíricos concretos. La interpretación común, que los considera como sinónimos de camarillas, ha enturbiado su entendimiento porque se les ha reducido a un organismo cerrado, con reglas de subordinación que imponen disciplina ciega y, en especial, cuyo liderazgo lo desempeña alguien que se distingue por disponer de la fuerza o controlar algún beneficio y, que se erige en el único dirigente hasta que muere. La idea de las camarillas está basada en la noción antropológica del clientelismo.”⁶¹

Hablamos de **grupos de poder** cuando los principales ejecutores de las instrucciones e indicaciones de estos grupos son líderes ubicados en las figuras del poder político, es a través de estos grupos de poder, que se utilizan como instrumentos para tareas específicas en materias políticas, legislativas,

⁶¹ Hernández, Rogelio, *Amistades, compromisos y lealtades: líderes y grupos políticos en el Estado de México, 1942-1993*, México, Colegio de México, 2010, primera reimpresión, pp. 27 y 28.

administrativas y jurídicas, todo lo relacionado con la orbe gubernamental, para la obtención de reformas encauzadas a factores meramente políticos.

Los grupos de poder serán los asociados o cómplices perfectos de los grupos políticos, entiéndase como partidos políticos o sectores partidistas, en grupo, tendrán una capacidad extra a los que están sobre el cargo político, pues su acción se refleja en demandar para legislar, reformar y actuar a beneficio de estos sectores. Como las generalidades lo marcan, son personas organizadas que más que tener un objetivo, persiguen una aspiración de poder, tienen la experiencia y preparación para encargarse de tareas de gobierno y alternarse en él. Son un medio necesario para luchar por el poder y obtenerlo en algún grado.

Los grupos de poder hoy en día son importantísimos porque hay una serie de poderes de facto y esos poderes de facto van a estar influyendo en la forma en la que se va a estar gobernando este país. La realidad nos muestra los esquemas en cómo se ha modificado el ejercicio del poder, anteriormente era bien expresado referirse al poder cuando se hablaba de la elite militar, la religiosa o la política, hoy día estamos en una época en que la sociedad se ha vuelto un tanto más participativa y también del mismo modo se han hecho presentes de muchas formas.

Los grupos de poder dejarán entre dicho que la influencia del grupo mismo o al menos su presencia en los gobiernos locales, persistirán con el paso del tiempo y lo han logrado hasta el momento, pues su accionar esta en sentido de acciones de índole político, serán este tipo de grupo los capaces de preparar líderes, “lejos está que el grupo de poder se asemeje a un mero grupo de interés, que se coloca en la sociedad para resguardo de los intereses de un sector, como luego lo veremos. El grupo de poder en cambio, como el poder mismo, todo lo busca, todo lo intenta y a todo llega.”⁶²

Con lo que respecta a los **grupos de interés**, serán definidos a partir de los individuos que se agrupan en defensa de intereses particulares y girarán alrededor

⁶² Ayala, Fernando y Mora, Salvador, *óp. cit.* p. 110.

de éstos intereses establecidos. Bien se expresa en el sólo hecho de nombrarlos como *grupos de interés* es porque se mueven en relación a los intereses, y definiendo interés, es en relación a la ganancia, algo con valor, utilidad y del que se puede sacar provecho, también en referencia a los bienes que se pueden poseer, es una conveniencia de carácter colectivo. Serán un grupo considerado más por fines privados que de orden social o público.

Este tipo de grupos son generadores y difusores de ideales universales, se van a agrupar en cuanto a sus intereses corresponden a ideales como la protección a los animales, la protección al ambiente, de género, de jóvenes, niñez, derechos humanos, o que responden a intereses dentro de una comunidad, que puede ser el caso de los tianguistas, los transportistas, mercaderes, por mencionar algunos, son agrupaciones con intereses particulares y su accionar será para la defensa de estos en beneficio de su grupo y pensando sólo en beneficio de esa colectividad.

Los grupos de interés al igual que los otros tipos de grupos influirán desde fuera del esquema municipio. Los intereses reaccionaran en medida de ejercerse sobre el poder público, sobre el orbe político. Tienen la capacidad directa e indirecta para potenciar el desarrollo no sólo en materia económica, sino también social y del mismo modo tienen esa capacidad para afectar directa o indirectamente el actuar del gobierno por lo que estos grupos llegan a poseer. Esto dará pauta para conocer en qué tipo de relaciones se encuentra y el grado de relacionarse con las organizaciones y/o instituciones para mantener la demanda de sus intereses y que sean correspondidas.

En relación a los **grupos de presión** “tratase de una asociación o grupo organizado de personas o instituciones que manifiestan deseos consientes o intereses comunes a sus miembros, realizando una acción destinada a influir en las instituciones del poder público para producir decisiones de este favorables a sus fines.”⁶³ Se puede agregar además que el origen de su actuar es relacionado al influir a través del uso de la amenaza, del uso de sanciones o privaciones, para que el actuar del gobierno se oriente a defender los fines que los grupos de

⁶³ Ibid. p.115

presión persiguen, tratan de modificar la distribución prevaleciente en los gobiernos municipales, pero son poseedores de organización multitudinaria que les hace valer para poder manifestarse como un grupo.

Ciertamente los grupos de presión suelen entenderse también como un grupo de interés, debido a que también persiguen intereses para su beneficio, hállese de colectividad, particular sectoriales, pero a diferencia de los grupos identificados como de interés, los de presión suelen irse definiendo conforme a las circunstancias y de allí su ejercicio es directo sobre el actuar y las decisiones del gobierno.

El objetivo de este tipo de grupos es controlar de manera indirecta los factores de poder para aumentar sus beneficios, tienen a su favor la posesión de bienes escasos, (entiéndase como naturales o materiales) lo que les da la fuerza para presionar. Utilizan la coerción, la fuerza y la intimidación, pero también son negociadores para lograr acuerdos en su favor. Se llegan a identificar como estructuras con una organización no rigurosa y latentes al sólo hecho del desorden y potenciadores de destrucción, pero muchos casos muestran lo contrario, llegan a estar minuciosamente bien organizados y preparados para actuar inmediatamente aunque no canalicen y racionalicen las aspiraciones del que están siendo objeto, sin embargo el efecto puede ser tan fuerte como para hablar del debilitamiento de un gobierno o hacerlo más funcional.

En la medida de que los canales sean escasos para que se cubran las demandas concurrentes habrá espacio para el surgimiento de los grupos de presión, agreguemos que los grupos de presión son grupos de oposición, en la medida que se prestan a actos de agrupaciones privadas y no oficiales, aparecen cuando hay demandas o reivindicaciones que al momento afecta o interesa a cierto sector, su acción es parcial y la presión es el complemento ideal para su finalidad. Entiéndase que no buscan el poder, por eso actúan desde fuera, sólo se trata de influir en él, lo que ha logrado entender a un grupo de presión como el medio de participación no institucionalizado.

Grupos presentes en el municipio

	Grupos de poder	Grupos de interés	Grupos de presión
Definición	Su ejercicio es directo al poder político y emana de este mismo	Su ejercicio está en relación al poder político y son identificados por la defensa de sus intereses sectoriales, integrando en primer grado la negociación	Su ejercicio es en relación al poder político, aunque son grupos que defienden intereses sectoriales su actuar se refleja en el uso de la fuerza principalmente.
Una ejemplificación de los grupos	Partidos políticos Grupos partidistas en el Ayuntamiento Aparatos de la administración pública	Transportistas Empresarios Campesinos Agricultores Ganaderos Tianguistas Gremios	Sindicatos Artesanos Asalariados Asociación Altruista Industriales Productores Medios de comunicación
En general se pueden sectorizar de esta manera, sin embargo el que se les identifique como de interés o presión radica en el hecho de su ejercicio ya sea por medio de la negociación o la utilización de la fuerza.			

Fuente. Elaboración propia

Respecto a las diferencias de estos tres grupos, sabemos que los grupos de poder afectan directamente al poder político y surgen también de sectores pertenecientes al mismo poder político, de los grupos de interés, están más delimitados a cubrir sus intereses por sector, pues cada sector buscará que se negocie y actué a favor de ellos, en cierta medida podrán responder a intereses un tanto públicos aunque no sea a beneficio de toda la población, los grupos de presión estarán influyendo en las decisiones políticas para cubrir las demandas sectoriales pero con diferencia de los grupos de interés estos se rigen más por la

fuerza que pueden aplicar, son definidos más por la presión que ejercen para hacer cumplir sus fines de modo un tanto más agresivo.

El cuadro anterior nos da muestra de algunas líneas dentro de los que se identifican los grupos dentro del ambiente local.

Como lo comenta Julio Lascano y Vedia⁶⁴, los grupos pueden convertirse en un sano elemento en la política moderna, por su disposición de negociación y mediadores, sus tareas y funciones para acelerar ideas o conciliar partes. También por el hecho de que los grupos al concentrar intereses de sectores y demandar desde esta perspectiva, coadyuvan al ejercicio del gobierno, pues ponen a la luz las carencias y los huecos que el gobierno no alcanza a ver en primer plano, sus demandas se tornan visibles y resulta más fácil responder a sectores que persona por persona. Es decir, al sectorizar la sociedad se permite abrir canales de comunicación para conocer de primera mano los puntos débiles que se deben atender prioritaria e inmediatamente. Será cuestión de integrar la palabra intereses de grupos a la de intereses municipales, para reencontrar las virtudes que implica la tarea natural de organizar una sociedad.

⁶⁴ Lascano, Julio, *Grupos de poder, presión e interés. Su legado en el siglo XX* en: Ayala, Fernando y Mora, Salvador, *Óp. cit.*, p. 109.

BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO II

1. Apodaka, Eduardo y Villareal, Mikel, *El poder en busca de autoridad. Las dinámicas psicosociales de la legitimación*, España, Club Universitario, 2008.
2. Arteaga, Elisur, *El poder, algunas consideraciones*, México, Anuario Jurídicas-Universidad Autónoma Metropolitana, 1990.
3. Ayala, Fernando y Mora, Salvador, *Grupos de poder. La toma de decisiones en un modelo democrático*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2010.
4. Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo, *Origen y fundamentos del poder político*, México, Grijalbo, 1985.
5. Canetti, Elías, *Masa y poder*, España, Alianza Editorial, 2013, tercera edición.
6. Carpizo, Jorge, *El poder: su naturaleza, su tipología y los medios de comunicación masiva*, México, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, No. 95, Mayo-Agosto, 1999.
7. Dahl, Robert, El concepto de poder, Rev. Behavioral Science, Vol. II, 1957
8. Easton, David, *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu, 2006.
9. -----, *Política moderna*,
10. Fernández, Jorge, *El poder y sus tipos*, México, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, No. 91, Septiembre-Diciembre, 1994.
11. Fernández, Jorge, *Las elecciones municipales*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Cuaderno 13, 2010.
12. Foucault, Michael, *El poder, una bestia magnífica. Sobre el poder, la prisión y la vida*, Argentina, Siglo XXI, 2012.
13. -----, *Estrategias de poder*, España, Paidós, 1999, primera edición en castellano.
14. -----, *Las redes de poder*, Brasil, Conferencia pronunciada en 1976 en Brasil, Revista Anarquista Barbarie, No.4 y 5, 1981.

- 15.-----, *Microfísica del poder*, Madrid, Las Ediciones de la Piqueta, 1979, segunda edición.
- 16.-----, *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*, México, Siglo XXI, 2009, primera reimpresión.
17. Gómez, José de Jesús, *El Cabildeo de los grupos de presión. A la Cámara de diputados en México durante la LVIII Legislatura (200-2003)*, México, Instituto Electoral del Estado de Jalisco, 2006.
18. González, Héctor, *El municipio mexicano*, México, CEDEM-Querétaro, 2008.
19. González, María Arcelia, *Los actores sociales en el desarrollo local*, México, Centro Michoacano de Investigación y Formación "Vasco de Quiroga" A.C., 2005.
20. Lenski, Gerhard, *Poder y privilegio. Teoría de la estratificación social*, Buenos Aires, Paidós, 1969.
21. March, James y Olsen, Johan, *El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional*, Revista Gestión y Política Pública, Vol. VI, no. 1, primer semestre, 1997.
22. Mills, Wright, *La élite del poder*, México, Fondo de Cultura Económica, 2013, segunda edición.
- 23.-----, *La imaginación sociológica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, segunda edición.
24. Montbrun, Alberto, *Notas para una revisión crítica del concepto de poder*, Revista de la Universidad Bolivariana, Vol. 9, No. 25, 2010.
25. Orozco, José de Jesús, *El poder de los grupos de presión*, México, Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1975.
26. Pérez, Sergio (Coord.), *La Categoría del poder en la filosofía política de nuestros días*, México, Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Iztapalapa, 2009.
27. Poulantzas, Nicos, *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, México, Siglo XXI, 1985, vigesimosegunda edición.

28. Prettik, Thomas, Siglo XXI.
29. Rodríguez, Fermín, *Ciudad y poder local*, España, Academia Europea de Ciencias y Artes, 2004.
30. Rodríguez, Luis *Antropología del poder y la política en México*, México, Gazeta de Antropología, Artículo 30, 2010.
31. Schmidt, Samuel y Mendieta, Jorge Gil, *Los grupos de poder en México: recomposiciones y alianzas*, México, Revista Hispana para el análisis de redes sociales, Volumen 17.
32. Weber, Max, *Economía y sociedad*, España, Fondo de Cultura Económica, 1993.
33. -----, *El político y el científico*,
34. -----, *Poder y dominación*

Referencias en línea.

1. Foucault, Michael, *El ojo del poder*, Escuela de filosofía, Universidad ARCIS, versión en línea:
www.philosophia.cl (junio 23, 2014)
2. Foucault, Michael, *El sujeto y el poder*, Escuela de filosofía, Universidad ARCIS, versión en línea:
www.philosophia.cl (junio 22, 2014)
3. Guédez, Víctor, *Los grupos de interés: de lo transnacional, a lo relacional*, España, Universidad de Barcelona, versión en línea:
http://www.grupcies.com/boletin/images/stories/PDFBoletin/ArticuloII_Edic_72.pdf (julio 19, 2014).
4. Pérez, Arnaldo, *Actores económicos y gestión empresarial. Una reflexión en clave de ensayo*, versión en línea:
http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/cuba/cips/caudales06/fscommand/77_P09.pdf (abril 2, 2014)
5. Sagués, Néstor Pedro, *Grupos de presión y factores de poder como expresión extraconstitucional en el Estado contemporáneo*, Universidad

Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, versión en línea:

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/145/dtr/dtr9.pdf> (mayo 16, 2014)

6. Schmidt, Samuel, *La red de poder mexicana. Estabilidad política y gobernabilidad*, versión en línea:

<http://www.campusarschile.cl/documentos/Mod1/La%20Red%20de%20Poder%20Mexicana.pdf> (julio 17, 2014)

CAPÍTULO III

Relaciones de poder en el Municipio

En este punto de la investigación se ha apuntalado el propio desarrollo histórico por el que ha transcurrido el municipio en nuestro país, se ha presentado como un esquema de gobierno de vital importancia para el desarrollo de la vida en sociedad. Del mismo modo se han identificado aquellos tipos de poder presentes en la estructura local de mayor relevancia para cualquier impulso de desarrollo, continuidad o mejora, dentro de lo definido como legal, aquello inserto dentro de la normatividad.

Llegamos a un punto medular de la presente investigación y corresponde a las relaciones de poder como las relaciones y organización social de los municipios en que destacaremos la funcionalidad e identificaremos aquellas faltas o carencias que han imposibilitado el pleno desarrollo del orden de gobierno municipal. Este tercer capítulo dará muestra de cómo se van desarrollando las relaciones, cuales son los actores que intervienen en las decisiones prioritarias y el modo en que se van forman redes de poder.

La historia en nuestro país nos ha presentado que la estructura de poder político o de gobierno se ha mantenido centralizada, aun con el esfuerzo que se realiza para acceder a una real democracia. Sabemos que a partir de la alternancia con el triunfo de Vicente Fox como el candidato presidencial del Partido Acción Nacional, las brechas de acceso al poder empezaron a figurar un tanto más abiertas, al derrocar al partido hegemónico que había mantenido el poder por muchos años. Sin embargo aunque podemos hablar de una alternancia en el poder, no se puede erradicar de modo contundente que el poder siga centralizado y siga siendo representando en mayor medida en una única figura.

Por lo anterior entraremos a un despliegue funcional de aquellos actores dentro de la estructura municipal con un símil entre este esquema “tradicional” (por así llamarlo antes de la alternancia) y el esquema “post-tradicional” (después de la

alternancia) para dar paso en nuestro capítulo final a la propuesta de esquema de acción en los gobiernos municipales por medio de la nueva gobernanza local.

A través de estos esquemas vislumbraremos una figura presidencial que se viene fortaleciendo y con ello debemos pensar que tipo de figura central es la que deseamos se encuentre presente en nuestros gobiernos locales.

3.1 Relaciones de poder

El entendido de las relaciones de poder se da en el marco de la organización y los componentes esenciales de los propios municipios. “Hoy por hoy, el hombre en tanto individuo se encuentra “atrapado” en una sociedad y un mundo que es conformado por organizaciones (que se relacionan) mismas que han penetrado incluso las esferas de lo pequeño, independiente, personal, comunitario, religioso o étnico.”⁶⁵

Esto implica que las personas como individuos desde su nacimiento hasta su muerte estarán fijados en una estructura organizacional social de importancia porque es donde se construyen los contextos y se fijan los mecanismos de evolución social contemporánea. La inquietud de explicar esas relaciones establecidas permite cuestionarnos ¿hacia dónde se dirigen las relaciones y quienes las dirigen? En intento de ordenar y darle una lógica que permita explicar estas lógicas internas de los municipios.

El principio de las relaciones en específico las de poder es el inicio mismo de la vida en sociedad. La idea central del estudio de las relaciones de poder en el municipio se marca en la idea de que las relaciones son la explicación de los comportamientos, son esos vínculos que mantienen los diversos actores, es la forma en cómo interactúan. Partamos entonces de que esa visión relacional consiste no en categorías o atributos, sino en los lazos o vínculos entre actores.

Bien lo expone Parsons en decir que “el municipio es un sistema social, es un modo de organización de los elementos de la acción relativo a la persistencia o

⁶⁵ Arellano, David, Cabrero, Enrique y Castillo Arturo (coord.) *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, CIDE, 2000. pág. 21

procesos ordenados de cambio de las pautas interactivas de una pluralidad de actores individuales.”⁶⁶ Cada actor individual se encuentra implicado en una pluralidad de semejantes relaciones interactivas, cada cual con una o más parejas, por ello la participación de un actor en una relación interactiva de este tipo es, para muchos fines, la unidad más significativa del sistema social.

Así las relaciones de poder no escapan del estructuralismo, son la articulación de vínculos de los sujetos individuales que solo adquieren significancia en la medida de que se relacionan con los otros individuos. Las relaciones de poder son actuación ya que se convierten en acto, en cuanto entran en el proceso de interacción entre los diversos actores.

De ello se desprende la importancia de las relaciones de poder en el municipio, que es el ámbito por excelencia para la conducción de los intereses generales y ha cierto grado de interés privados en cuestión de mediarlos, de aquí las relaciones de poder para concretar las interacciones que se dan entre las figuras en el poder y que podemos hablar de múltiples y diversas. Entender las relaciones de poder en el ámbito municipal es pensar en el hilo conductor del gobernar y administrar, ya que afloran y tensan fuerzas que disputan el ejercicio del poder dentro de lo local.

Para lo anterior y comprender sobre la multiplicidad de relaciones que se pueden concentrar en el aspecto municipal, Foucault expone que “el poder nace de una pluralidad de relaciones que se injertan en otra cosa, nacen de otra cosa y hacen posible otra cosa. De allí el hecho de que, por una parte, esas relaciones de poder se inscriban dentro de luchas que son por ejemplo de carácter económico, religioso, de lo cual se deduce que las luchas no nacen fundamentalmente contra el poder, pero, por otra, las relaciones de poder abren un espacio en cuyo seno las luchas se desarrollan.”⁶⁷

La clave de las relaciones de poder está en el ejercicio del poder, el municipio presenta tres poderes necesarios para la vida en él, el poder político, el económico

⁶⁶ Parsons, Talcott, *El sistema social*, versión en línea en: dl.dropboxusercontent.com p. 19.

⁶⁷ Foucault, Michael, *op. cit.* p.120.

y el social, además del poder que llegan a tener los grupos organizados que presentamos como los de poder, interés y presión, y su posición y dominio para posicionarse frente a otros depende de varios factores que veremos a continuación.

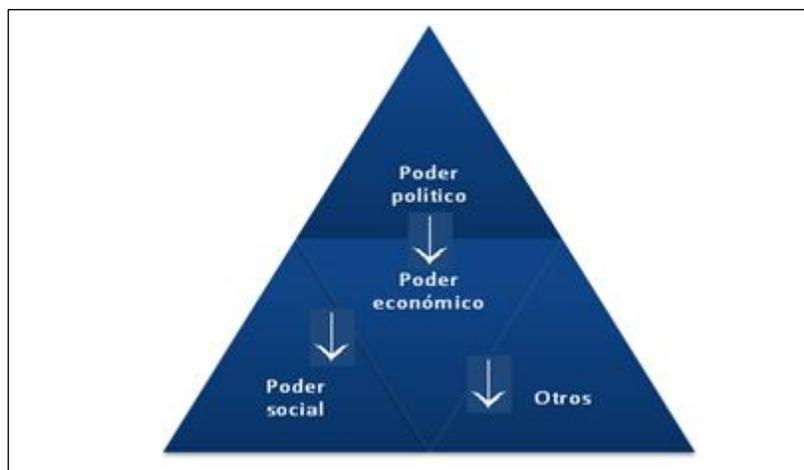
Podríamos preguntar ¿cómo es el ejercicio de poder? ¿en qué radica las relaciones de poder? o ¿quiénes son los actores que mayormente encontramos en dichas relaciones? Para esto y dentro de lo municipal el ejercicio del poder se dará en relación a lo que esté permitido, lo que este bajo norma, y para hablar de que se ejerza el poder, como lo vimos se necesita de al menos un individuo más para que se ejerza, ahí estarán las relaciones en la medida de que dos o más individuos se relacionan para el ejercicio y obtención de beneficios, el que domine uno u otro está en proporción a los medios con que cuente y la posición social en que se ubique.

Las relaciones de poder, darán muestra de la forma jerárquica en que se actúa, de los individuos que están en la punta de una pirámide y que llegan a ser capaces de influir sobre los escalones inferiores de esta forma piramidal, las relaciones de poder, muestran la forma jerárquica de aquellos individuos que son capaces de actuar sobre otros y de aquellos que no gozan de la misma capacidad, el que hace obedecer una norma determinada y el que la obedece, de quien utiliza tal o cual medio y de quien utiliza algún otro, son formas de expresión de las relaciones de poder, todo en la medida de otro.

En otra expresión estas relaciones de poder se hacen posibles conforme existe una dominación de clases de una sobre otra, de un grupo sobre otro, en una gran mayoría regidas desde arriba por aquellos grandes poderes reconocidos, aquellos que podemos identificar o definir como las elites del poder. Si bien, su existencia las presupone como relevantes porque funcionan en todos los ámbitos sociales la mayor relevancia recae en su influencia medular de su actuar, con ellos revelan los atributos de los diversos escenarios en el ámbito local.

En un esquema sencillo de la forma piramidal de las relaciones de poder en el sistema municipal, se provoca y desarrollan diferencias de posiciones, que definen las opciones en que se encuentran los individuos, siendo esta una percepción personal que se sustenta inmediatamente al siguiente esquema:

Forma piramidal de las relaciones de poder



Fuente. Elaboración propia

Del por qué se colocan de esta manera los poderes, siendo el poder político la cabeza de dicha pirámide, radica en mi entendimiento de los recursos que poseen cada uno de estos para ejercer dicho poder, así tenemos que el poder político cuenta con el monopolio legítimo de la fuerza, su sustento es legal; por su parte el poder económico, cuenta con monopolios financieros, su sustento es económico-financiero; mientras tanto el poder social cuenta con recursos humanos, es decir su sustento es histórico.

El mismo Michael Foucault propone analizar las relaciones de poder con los siguientes factores:

- a. *“Sistemas de diferenciación: las condiciones particulares y características de cada actor que van desde los sistemas de producción, distribución y consumo hasta la normatividad a la que están condicionadas.*
- b. *Objetivos que proyectan.*

c. *Modalidades, instrumentales: herramientas que cada actor utiliza para ejercer su poder.*⁶⁸

Las relaciones de poder utilizan diversos métodos y técnicas entre sí, según las épocas y los niveles de los que estemos hablando. Foucault define a estas como “las relaciones de fuerza, enfrentamientos, por lo tanto, siempre reversible. No hay relaciones de poder que triunfen por completo y cuya dominación sea imposible de eludir.”⁶⁹

El poder no es considerado como algo que el individuo cede al soberano sino que es una relación de fuerzas, una situación estratégica en una sociedad determinada, es necesario que haya relaciones de dominación bien específicas que tienen su configuración propia y su relativa autonomía. Se construye y funciona a partir de otros poderes, El poder circula entre ellos no lo posee uno y el otro, sino que siempre está la posibilidad de que uno lo ejerza y el otro lo resista.

Con relaciones de poder, es lógico también entender en medida de asociacionismos además de individuos de grupos o colectividades, pues es la forma básica que los individuos utilizan para entrar en contacto con otros, las relaciones en medida de asociacionismos son punto de partida para conducir, producir, crear, entender, interactuar, presentar, influir, beneficiar, etc., en la realidad social y humana. Las personas se asociación naturalmente y surge de esto un determinado vínculo y sentido en los municipios de nuestro país.

Por ello el poder y su forma en relaciones va un tanto en la dirección de como se ha venido tratando de explicar a lo largo de la historia la forma organizacional dentro de las sociedades, para nosotros los municipios como categorización:

“Dada la importancia que el poder ha retomado como fuente de explicación de los asuntos de la organización, los teóricos de la organización han vuelto sus ojos hacia ella. (...) Han existido amplios avances para identificar las

⁶⁸ Espinoza, Susana, *Las relaciones de poder entre el estado y la industria de la comunicación: ámbitos de sentido y construcción de la legitimidad social*, Revista electrónica, Febrero-Abril, 2000 en: www.razonypalabra.org.mx

⁶⁹ Foucault, Michael, *op. cit.* p.77

*fuentes de poder dentro de la organización, las cuales son muchas y variadas a saber: la autoridad formal, las leyes y reglamentos, el control de los procesos de decisión, el control del conocimiento y la información, la capacidad para tratar con la incertidumbre, el control de la tecnología, las alianzas interpersonales, el simbolismo y la manipulación de las ideas o el mismo poder del que ya se disponía.*⁷⁰

El análisis del poder en el despliegue funcional como lo hacemos destacar (en la medida de mostrar el ejercicio del poder), si, se basó en un primer momento en los aportes sociológicos de la dominación expuesta por Weber, dando un giro hacia modelos de burocracia y derivando ambos en la enfatización del carácter relacional del poder como una capacidad o recurso distribuidos diferencialmente, capaces de producir y reproducir relaciones de poder, autonomía y dependencia estructuradas jerárquicamente al ser desplegados con el grado propio de estrategia y destreza táctica por parte de los actores sociales.

Las transformaciones en la articulación del poder en lo municipal además de generar un intercambio simbólico entre los actores del proceso involucra acciones para la generación y apertura de: gobiernos inteligentes, liderazgos locales, fomento emprendedor de empresas locales, institucionalidad, coordinación de programas (y no sólo a ámbito local, sino a estatal y nacional), cooperación público-privado y estrategias territoriales. Usando la *esfera pública* para interactuar, también se le conoce como lo común, “público significa dos fenómenos estrechamente relacionados, si bien no idénticos por completo. (...) significa que todo lo que aparece en público puede verlo y oírlo todo el mundo y tiene la más amplia publicidad posible. (...) La esfera pública, al igual que el mundo en común, nos junta y no obstante impide que caigamos uno sobre otro.”⁷¹

⁷⁰ Arellano, David, Cabrero, Enrique, Castillo, Arturo (Coord.), *óp. cit.* p. 38

⁷¹ Arendt, Hannah, *La condición humana*, México, Paidós, 2005, p. 71 y 73

3.2 Redes de poder y negociación (Despliegue funcional)

La parte funcional de los poderes, se da en la medida que se desarrollan las relaciones de poder, a su vez dejan presente la conectividad que llegan a tener ciertos actores en el ámbito local y su posición que logra crear redes de dominio. El estudiar las relaciones de poder en este orden de gobierno inferior de la estructura del sistema federal mexicano, permite ampliar el margen en cómo se desarrolla la vida política, la función de ciertos estrategas, la creación de liderazgos y las temáticas que hacen servicial al mismo municipio.

Para la investigación al menos son tres los poderes que estarán en intercambio constante, no por ello signifique que sean los únicos, sin embargo si es de destacar estos tres tipos que representan sectores bien definidos en las estructuras municipales. Dado que la propuesta de esta separación se enmarca en el conocimiento de definir entre el *poder formal e informal*, sólo se abarcara lo que está en manos de lo “formal”.

Uno de las primeras estructuras que lidera todo el control legal, es aquella que referimos con el poder político y sus actores, expuestos tanto en la estructura del gobierno como dentro de la administración pública. El segundo refiere al poder económico que concentra en sus manos una gran cantidad de recursos económicos o financieros, hablese de capital y sus figuras predominantes serán definidas como los líderes locales o inversionistas o bien una elite conformada históricamente de generación en generación (es decir aquellas familias acaudaladas que deben su postura en la sociedad por herencias de sus abuelos o padres). El tercer sector y que a cierto grado podría denominarse como débil es el social, a diferencia del político o económico, ya que su mayor poder se concentra en la misma sociedad, en su forma de organizarse más allá del espectro político, aun así esta podría tornarse fuerte en la medida en que la misma sociedad se involucre en asuntos que afecten directamente a su vida diaria (uno de estos casos lo podemos encontrar en los movimientos sociales).

Tenemos entonces que los poderes político, económico y social, representarán la imagen más concisa de las relaciones de poder “formales” en los municipios, como lo veremos a continuación en el despliegue individual de estos poderes y en un cuarto esquema conjuntando esta tercia.

A este punto podemos rescatar que la medula de la investigación “las relaciones de poder” explícitas en este tercer capítulo, retoman a bien los trabajos y orientación de autores de la antigua Grecia cerrando y abriendo un nuevo enfoque con Weber quien es reconocido por sus estudios y aportes en el análisis del poder. En expresiones más recientes, nos apoyamos en los trabajos de investigación realizados por Foucault en materia del poder en los esquemas organizacionales que bien se pueden trasladar hasta nuestro objeto de estudio *el municipio*. “Enfoques que se han concentrados en los procesos micropolíticos mediante los cuales el poder es alcanzado y movilizado en oposición o en paralelo a los regímenes establecidos y a las estructuras de dominación mediante las cuales se gobierna.”⁷²

A continuación se presentan los esquemas que ha consideración ejemplifican el modo de relacionarse la tercia de poderes más representativos en los municipios de nuestro país, es decir una forma generalizada de dichas relaciones y redes de poder:

1. Relaciones y redes políticas.

Se encuentran en el seno del ayuntamiento, en donde el presidente municipal maneja dos ámbitos, el gobernar y el administrar y en el que es la cabeza de ambas vertientes. Cuenta con funcionarios de apoyo para el caso de la administración pública, y con actores políticos (pre)establecidos que son aquellas figuras representantes del ayuntamiento por elección popular. Agreguemos los partidos y facciones políticas, en algún momento del gobierno la/las figuras deben responder a un sector partidista, por compromiso o lealtad.

⁷² Arellano, David, Cabrero, Enrique y Castillo Arturo (Coord.) *óp. cit.* pág. 41

Esta elite política que conforma las redes de poder y da pauta a las relaciones mismas, son presentados como los líderes políticos, quienes tienen en sus manos la mayor oportunidad para influir en el tipo de desarrollo que tendrán los gobiernos. Y hablando de los líderes políticos, la figura presidencial ha ejercido una influencia mayúscula en el desarrollo o no de los municipios, dada la relativa debilidad de los sectores privados/económicos y cultural/social en comparación con el sector público/político.

La mayor concentración del poder está en la figura presidencial, y habrá una cuestión de ¿porqué así lo asemejo? Se han ya mencionado las facultades constitucionales de esta figura presidencial y la misma historia nos muestra que los presidentes en México pudieron hacer “valer todas aquellas facultades a lo largo de la mayor parte del siglo XX y con ello controlar en su totalidad la vida política del país debido a que él era el jefe de una institución que fue un medio utilísimo e importantísimo creado en las posmetrías de la segunda década del siglo XX: el Partido Nacional Revolucionario.⁷³ Un partido político que lejos de nacer como una organización pretendiente del poder político del país, nació siendo parte del poder político.”⁷⁴

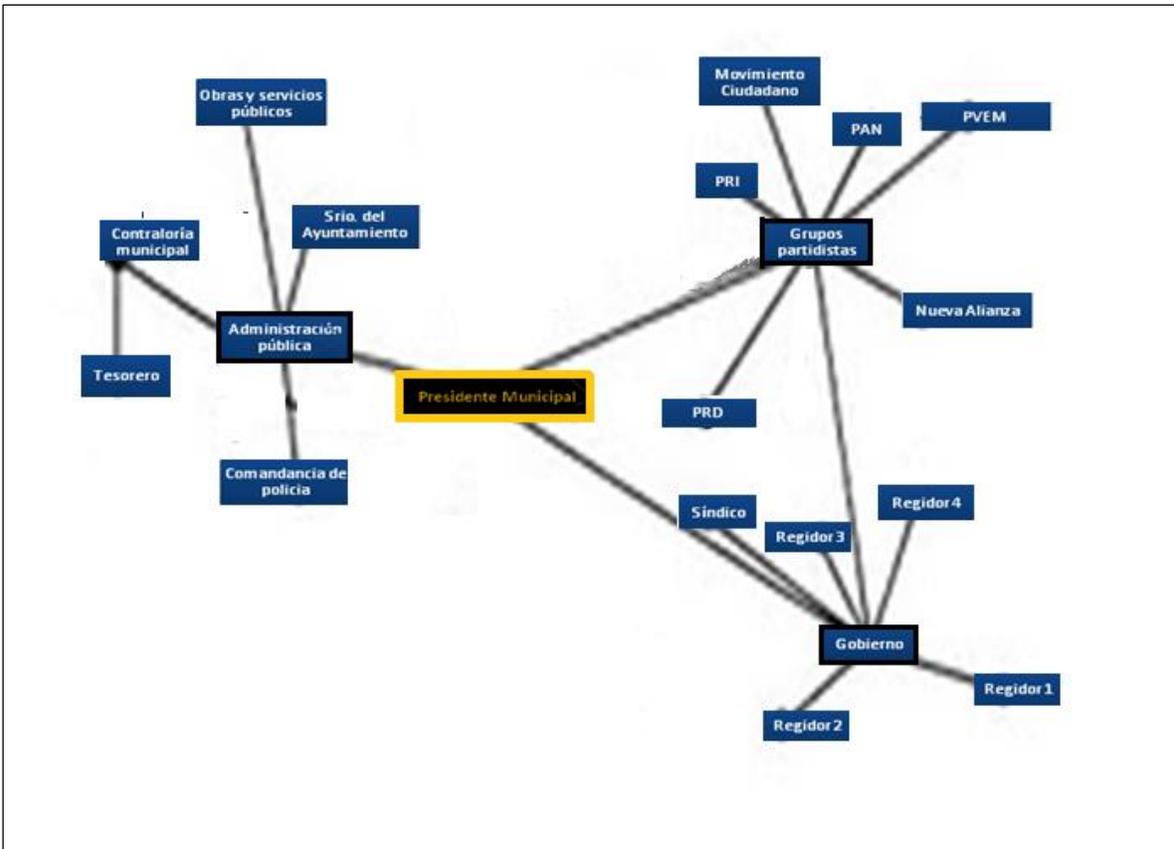
A través de la figura del partido es que se fue fortaleciendo la figura presidencial en nuestro país y en nuestros propios municipios, debido de que muchos de nuestros gobiernos locales son réplicas de los procesos y sucesos que a nivel federal o estatal se llevan a cabo. Una imagen presidencial centralizada en cualquier rubro que se le cuestionará.

⁷³ Con el primer acercamiento a una estructura de partidos en nuestro país y siendo el PNR hoy PRI el partido hegemónico, cualquier intención de querer aspirar a algún cargo de elección popular tenía que pasar en primer instancia por las filas del partido para poder colocarse en alguno de esos cargos, ya que todos los cargo pertenecían al partido oficial. Con ello, el presidente contó con la entera disposición de los congresos federal y local, presidencias municipales, gobernadores, tanto para colaborar con sus facultades como mandatarios, así como en contra de su propia pervivencia en el cargo que ocupaban en pos de la petición presidencial, esto durante el siglo XX. Lo que dejó una mala manía presidencial: 1) por cumplir sin tapujos ni contrapesos todas sus atribuciones y acciones de gobierno; 2) todos los poderes se encontraban en una relación servil y; 3) toda organización del poder político era dependiente del primer mandatario (presidente, para nuestro caso los presidentes municipales).

⁷⁴ Santín, Manuel, Maquiavelo: obra política y definición del régimen político mexicano. Un análisis maquiavelano de la organización del poder político en México, Tesis de licenciatura, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010. p. 123 y 124

Después de la llamada *alternancia* es que esta figura política (presidente) pierde cierto peso, sin embargo no por completo, pues aunque si hablamos de una apertura en el poder y un desprendimiento de funciones por parte de esta figura presidencial, sigue siendo el/la presidente municipal quien conserva la *máxima representación de poder político*.

Redes de poder político



Fuente. Elaboración propia

En México nos encontramos con estructura de poder político centralizada, sólo basta ver el dominio del sistema político mexicano por un solo partido durante la mayor parte del siglo XX y un sistema de gobierno dominado por las ramas federales y ejecutiva. “Los integrantes de la élite del poder político en México desempeñaron papeles medulares y tomaron decisiones trascendentales que

transformaron el sistema político de un modelo semiautoritario en 1970 a una democracia electoral absoluta en el año 2000.”⁷⁵

2. Relaciones y redes económicas.

Están en función al tipo de municipio al que nos remitamos, muy en relación a las actividades económicas⁷⁶ que se produzcan, por ejemplo a un municipio industrial, las figuras que se proyectan son inversionistas, fabricantes, empresarios; ahora si nos referimos a algún municipio de producción entrarían asociaciones de ganaderos, agricultores, pesqueros, silvicultores, productores de madera, apicultura, acuicultura, caza, minería, etc.

El sector económico se define conforme a las actividades económicas valga la redundancia, que se maneja por economistas y políticos, aquellas divididas en primarias, secundarias y terciarias. Donde lo industrial se refiere a las actividades que se encargan de transformar los recursos del sector primario; las terciarias remiten a las actividades de distribución de los bienes producidos por las actividades del sector primario y secundario, adicional es el sector que se encarga de prestar diversos servicios como son de: comunicaciones, comercio o turismo.

No es posible hablar de un sólo esquema, pero la pluralidad según el municipio al que nos remitamos involucra actores específicos, pues hablamos de líderes económicos, de los que toman las decisiones y de los que tienen el verdadero poder económico es decir recursos financieros, para estos se encasillan en líderes sectoriales, grandes, medianos o pequeños empresarios, inversionistas, entre otros.

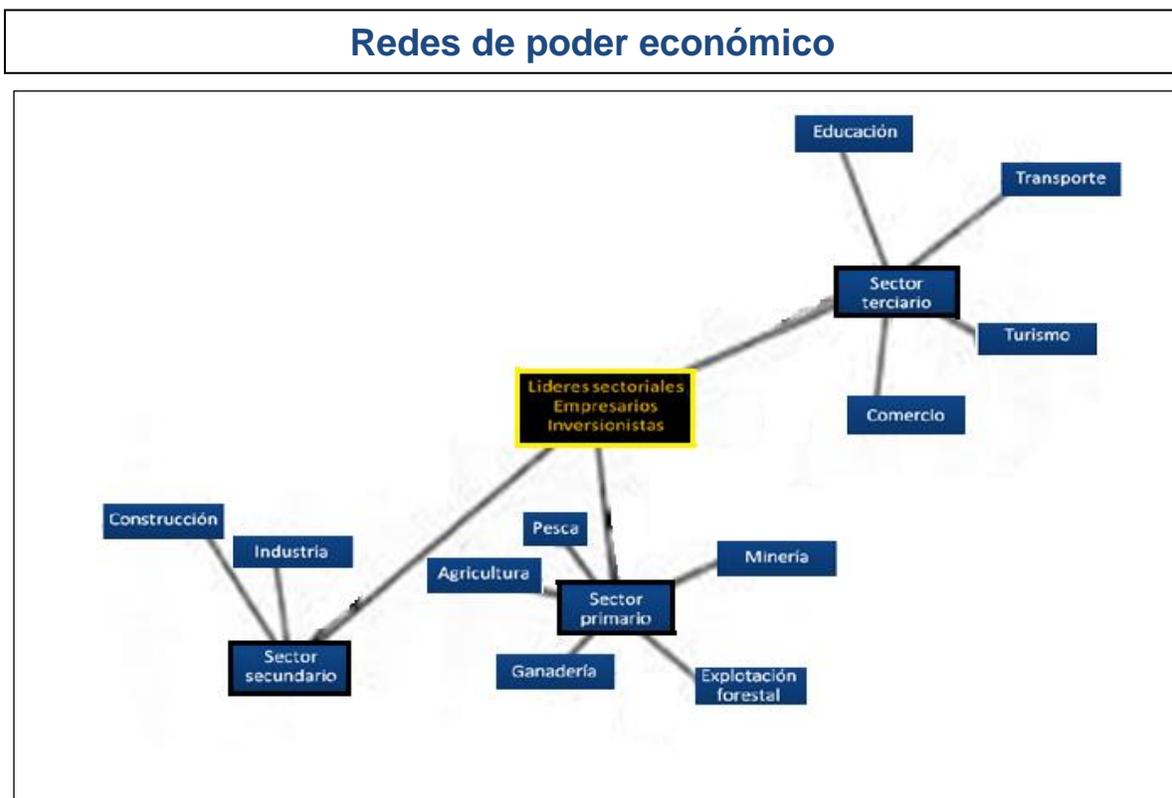
No son de poca importancia los integrantes de los consejos empresariales, ya que son estos líderes quienes administran directamente la mayoría de las grandes empresas mexicas y los rubros locales se hace más arraigados, la elite empresarial o económica como la hemos definido influyen en las decisiones políticas que beneficiarán a su propia empresa.

⁷⁵ Ai Camp, Roderic, *Las elites del poder en México*, México, Siglo XXI, 2006. Pág. 27.

⁷⁶ De acuerdo a la hipótesis de los tres sectores, primarios, secundarios y terciarios.

Los líderes empresariales, en su mayoría crecieron en entornos familiares de clases altas. Los empresarios en nuestros espacios locales son consecuencia de los pasos mismos de sus progenitores, es decir hoy día los líderes locales han seguido los pasos de sus padres y de sus abuelos quienes heredan empresas familiares bien establecidas. “Los empresarios mexicanos no sólo tienen antecedentes familiares de riqueza, sino casi exclusivamente son hijos de empresarios de clase alta o clase media.”⁷⁷

En interacción estos grupos poderosos son unidades fuertemente articuladas, administradas mediante consorcios empresariales más que por medio de bancos, con ello se quiere decir que son parte del desarrollo económico dentro de los gobiernos locales, así es rescatable el rol de dichos actores en el desarrollo de dichos municipios, y como bien ya es mencionado la diversidad es amplia según el municipio en que nos situemos.



Fuente. Elaboración propia

⁷⁷ Ai Camp, Roderic, *óp. cit.* p. 57.

De las redes y relaciones en este sector es que se desprende lo que en nuestro siguiente capítulo presentamos como propuesta, un cambio en las relaciones para hacer municipios más fuertes y mejor desarrollados, involucrando cada uno de los actores expuestos y haciendo más participativa cada etapa del gobierno. Es en el desarrollo económico local que se ofrecen beneficios de largo alcance para nuestra ciudadanía. Hacer de la finalidad “*ampliar al mercado*” un potencial generador de cambio sostenible, positivo para los municipios, las empresas y los ciudadanos.

3. Relaciones y redes sociales.

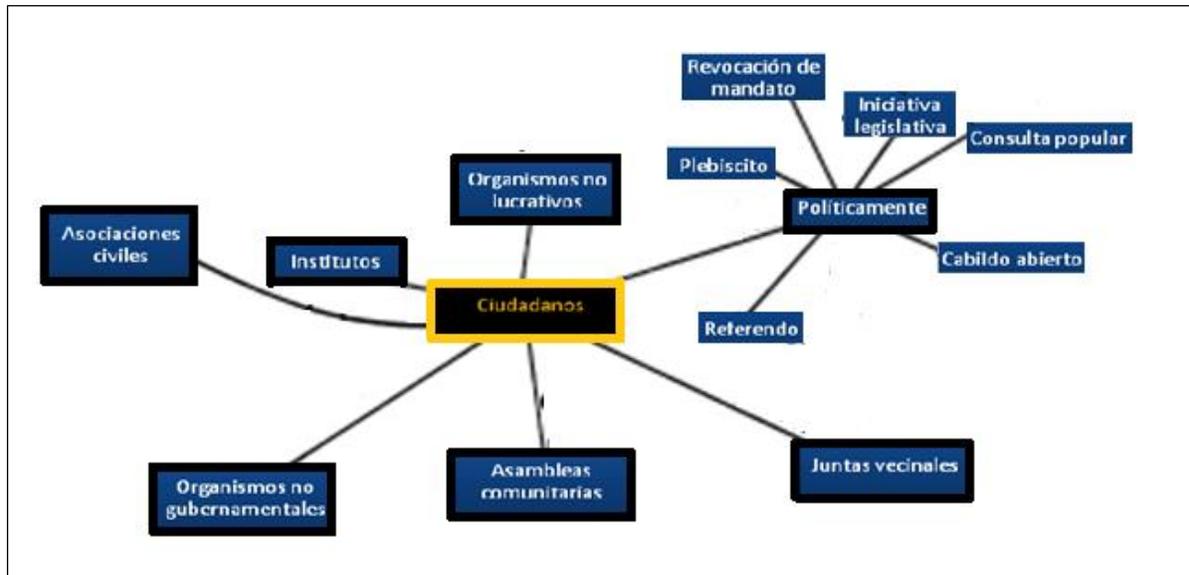
El crecimiento del poder social, se da en la medida que se abren canales de comunicación y participación para la ciudadanía, en la que se expresan y demandan necesidades prioritarias, que no son alcanzadas por las autoridades pertinentes.

Los principales actores o figuras del poder social serán aquellos individuos representantes de juntas vecinales, organismos no gubernamentales, institutos, asociaciones civiles, pero este tipo de redes y relaciones no se habla a grandes esquemas, por lo consecuente que no son poseedores de gran poder, existen casos en que estos pequeños grupos civiles llegan a ser cooptados por las grandes fuerzas de poder y dejan de cumplir su fin meramente social y se enfocan a fines políticos o económicos.

Son grupos que aunque pequeños, se logran desviar fácilmente de sus fines primordiales, por ello no podemos entender un gran esquema de relaciones sociales, aun así cumplen una función y un peso dentro del esquema de poder en los gobiernos locales⁷⁸.

⁷⁸ No olvidemos las formas políticas de participación ciudadana, legalmente establecidas: El voto, referendo, consulta popular, cabildo abierto, plebiscito, presupuestos participativos, iniciativa legislativa o revocación de mandato.

Redes de poder social



Fuente. Elaboración propia

Otro modo en que podemos ver ampliada la red y las relaciones de poder de tipo social, es a través de los movimientos o luchas sociales, que se dan a partir de la existencia de algún conflicto o desacuerdo social, generando integridad e identidad hacia cierto movimiento y su intencionalidad es emprendida en acción. Los actores antagónicos estarán presentes en aquellos que lideran los conflictos, presentando las injusticias, desigualdades o exclusiones según el caso al que se defina cierto movimiento social.

En los presentes sectores que definen a los actores sociales que intercambian relaciones en los ámbitos locales, serán públicamente identificados, su identidad forma parte de la cohesión social y nos sirve a la hora de contabilizar a los actores en la variabilidad de los campos. Alguna de esta diversidad se ve reflejada en líderes de: campesinos, asalariados, estudiantes, grupos étnicos, gremios, trabajadores independientes, mujeres, niños, ancianos, jóvenes, entre otros.

Las redes de poder social se expandirán en la medida de que los actores sociales se hagan visibles, a través de movilizaciones que hagan diferenciarlos en los escenarios públicos.

4. El conjunto de redes en el esquema municipal.

En su conjunto las relaciones de poder en los municipios exploran e identifican diversas características de liderazgo en nuestro país. Es observable su importancia en la estructura social, ya que describen las composiciones sectoriales, a su vez por medio de ellas identificamos el grado y los medios por los cuales las élites del poder se vinculan entre sí y sus respectivos grupos.

“Todas las sociedades afirman tener individuos de gran influencia, cuyas decisiones determinan la asignación y la aplicación de los recursos importantes, así como las actitudes y la conducta de los ciudadanos.”⁷⁹ Así una de las figuras primordiales en el entramado de las relaciones de poder es aquella que se concentra en el presidente municipal, ¿Por qué? Podríamos preguntar, conforme lo hemos visto se le ha dado un peso mayúsculo a la figura presidencial, hablando del sistema federal y que se replica en el mismo municipio.

El principal interlocutor *el Presidente Municipal*, es quien lleva el mando legal del actuar en convivencia de la sociedad quien tiene el respaldo normativo para mandar y hacer obedecer. Es posible considerar que las élites del poder o actores políticos, económicos y sociales, se ven considerados en la estructura de poder como una estructura de organizaciones y papeles, responsables de mantener la estructura general de la sociedad y dar forma a las nuevas políticas dentro de una sociedad.

Así como veremos ese orden se verá sustentado en las redes de poder, en la medida que las personas ocupen posiciones traslapadas, es decir, tengan influencia directa en dos o más sectores de la sociedad. Uno de los mejores ejemplos es el que encontramos en las relaciones político-económicas y de las cuales exponemos un breve escenario.

Hoy día es más cotidiano ver las redes que se tejen por ejemplo entre lo político y lo económico, es una de las fuerzas más grandes que se puede tener. Por ejemplo desde un ámbito empresarial, para la figura principal del poder político, es bueno

⁷⁹ Ai Camp, Roderic, *óp. cit.* p. 14.

tanto para su imagen como para la imagen de su gobierno el impulsar al sector económico para fomento de la misma economía local, para ello los canales de comunicación entre lo político y lo económico queda entre el Presidente Municipal y el propietario de la industria “X”, desde lo político, debe de ser atractivo el municipio para acaparar las mejores inversiones hablese de nacionales o extranjeras. Aunque el presidente municipal sea una de las figuras principales de intercambio de relaciones, serán los síndicos y los regidores quienes también produzcan ciertas conexiones, de este modo la influencia política en la definición de relaciones es extensa.

Otro caso, se ve en las relaciones con el sector social y el político, dentro del cual, la figura política *el Presidente Municipal* intentará integrar una agenda en la que se haga notar la participación de la sociedad en los *asuntos de decisiones*, con esto se gana por un lado hacerse presente dentro de su administración la participación que se le da a la población de tal o cual municipio, y por otro lado se consigue un posicionamiento político de legitimidad, en el que el gobierno es reconocido por las acciones que se llevan dentro del espacio local. La inclusión de la sociedad como un medio de apertura y como un medio de legitimación del actuar del gobierno, serán los canales en que se da “responsabilidad” a los habitantes de la comunidad.

La posible interconexión de los grupos de las élites del poder en México y los posibles vínculos en conjunto para determinar el número de fuentes que forman redes similares entre todas las élites del poder, se da en tanto las fuentes de interés de cada uno de estos sectores y del modo de que hablamos de los vínculos formales, no se escape la idea de que también los hay en vínculos informales. La partida para localizar la centralidad de los *nodos-actores* y los *nodos-asuntos* para establecer el perfil democrático de la estructura municipal coadyuva a medir la incidencia del funcionamiento, así como los conocer los temas de interés de los ciudadanos.

Con el siguiente esquema se pretende determinar el nivel de control político, las diferentes facciones, sus puntos de confluencia y, con ello, identificar los temas

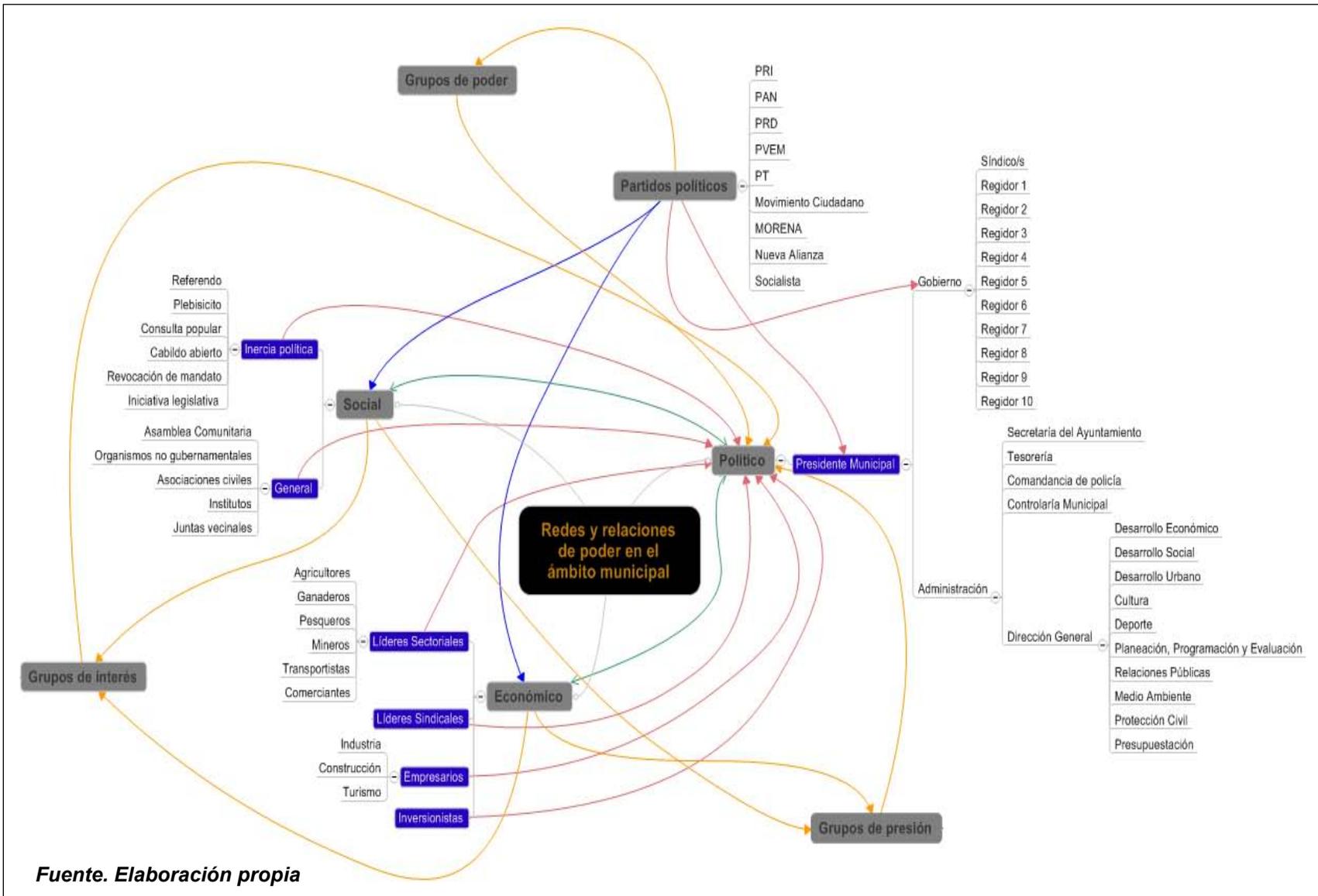
concurrentes, la naturaleza de estos y el sentido que toman las decisiones en los gobiernos municipales, ya sea como generadoras de tensiones o apoyos para el sistema político local.

En general la construcción de las redes se inician a partir de la siguiente categorización:

- Educativos
- Socios
- Consejeros
- Familiares
- Civiles
- Sociales y profesional.

Estas categorías podrían sugerir la importancia de distintos tipos de redes y para proporcionar una comparación útil a través de los grupos de elite. Por medio de la siguiente muestra gráfica desde el enfoque relacional, se presenta la influencia y control que tienen los actores tanto políticos, económicos como los sociales, así como la importancia que adquieren los asuntos en los municipios de nuestro país, ya sea por sector o por actor independiente definiremos la centralidad de la red a escala municipal, los vínculos y la naturaleza de los asuntos que cada actor aborda.

Relaciones y redes de poder en el Municipio



Fuente. Elaboración propia

Las relaciones y redes de poder, históricamente nos dejan mucho que estudiar, sin embargo aún seguimos viendo la centralidad que la figura del poder político (Presidente/Presidente Municipal) sigue teniendo para con los asuntos de mayor de trascendencia en cualquiera de los órdenes de gobierno al que nos remitamos.

De la centralidad del poder que en la historia muestra las sucesiones y la designación de funcionarios, el cual remitía a un círculo concentrado de actores políticos que sabían que dando su lealtad al candidato era garantía de conseguir y posicionarse en algún puesto de gobierno, conforme más cercano fuera al círculo del candidato el puesto era de mayor rango, así es como la historia nos muestra las relaciones de poder, la amistad, el compromiso y la lealtad eran los pilares del gobierno para tener y retener el poder, adquirir prestigio y fortuna.

En “La lucha por los ayuntamientos”⁸⁰ se expone una lucha constante por ser parte/integrante de los ayuntamientos, muchos son círculos que intentarán acceder al poder político, ya que este es la clave para posicionar posturas para conseguir beneficios para ciertos sectores, tan sólo es cuestión de aunar un poco en la *integración política-administrativa*⁸¹ de algunos municipios y nos percataremos que giro tienen las presentes relaciones de poder.

Hoy día esa centralidad sigue pesando y las redes se siguen presentando casi del mismo modo, sólo que ahora se adicionan factores de participación e inclusión para hacer un gobierno más abierto, lo cual como se ha dicho le da una ventaja al que gobierna por su multiplicidad de relaciones con algunos otros sectores que mueven a lo local.

⁸⁰ López, Adriana, *La lucha por los ayuntamientos. Una utopía viable*, México, Siglo XXI, 1986.

⁸¹ El caso de Tlalnepantla de Baz. Cuenta con un ayuntamiento en donde se distinguen personalidades del deporte y del área empresarial, podríamos ir desglosando cada uno de los actores concentrados en este ayuntamiento y nos llevaríamos a una red de relaciones inmensa en donde interactúan muchas y muchas personas y se hacen escuchar y se hacen notar por acciones que realizan a favor de sus allegados. Cabe resaltar que no se está llegando a un cumplimiento de los fines públicos del municipio.

El mismo caso del Congreso de la Unión es un caso ejemplar de cómo se incluye la representatividad y los que tienen poder aunque no sea carrera política y están inmiscuidos en la vida política, tomando decisiones más con fines privados o sectoriales que públicos. En el poder político encuentran el camino perfecto para hacerse de los recursos necesarios de cubrir sus fines.

Se establece que las relaciones de poder y las redes marcan las reglas del juego, crean institucionalidad, dinamismo político y dan forma al mismo municipio, son los instrumentos precisos para la consecución de beneficios de los involucrados. El desarrollo institucional apoya a la estabilidad política, facilita la comunicación y las conexiones interinstitucionales. Es por ello que al final todo es consecuencia de la actividad natural del hombre, la interdependencia de los hombres por conectarse con otros, pero en relaciones formales, sistémicas y organizacionales, que forman la arquitectura que muestra el flujo de poder en los municipios de México.

El esquema de gobierno municipal mexicano cuentan con una firme orientación de conseguir una estabilidad de las instituciones, en el que convergen los actores necesarios para plantear las líneas de desarrollo, en ocasiones no se puede pintar todo de un mejor color, existen conflictos que la cabeza debe indagar en los factores que faciliten absorber, controlar y prevenir los conflictos para que crezcan e imposibiliten el actuar del gobierno, para ello una de las técnicas que se utilizan es la de la negociación.⁸²

Será el instrumento del cual se valdrán varios actores para involucrarse en las decisiones de gobierno. De negociación política, porque en el municipio todo es público y por tanto todo es político, bien se muestra en el esquema en que se conjuntan los tres sectores político, económico y social, que la figura inmediata del poder político es en quien recaen la gran mayoría de las relaciones de poder, por su postura que le otorga la ley y porque históricamente así se ha construido. Es por esto que el punto de la negociación política cumplirá un fin muy importante en estas relaciones, el mediar y dar solución a los conflictos mediáticos del municipio.

Será el fruto de una necesidad permanente para el buen ejercicio del gobierno por lo siguiente:

⁸² La negociación política será entendida en el marco de la comunicación, el medio que utilizan los seres humanos para alcanzar una decisión consensuada en referencia algún tema que atañe al sector político y algún otro. La negociación es conocida como un arte en la comunicación para la toma de decisiones, los individuos involucrados trabajaran para que la vinculación produzca intercambios favorables para las partes que participan y más cuando de gobernar hablamos, debido a que estas son cada vez más complejas, al paso que la sociedad se va tornando más compleja.

1. Intenta minimizar o limitar diferencias en los sectores para con el gobierno;
2. Ubica las situaciones problemáticas en que se encuentran diferenciadas las posiciones;
3. No busca el enfrentamiento físico, negocia las posturas;
4. Direcciona los diversos intereses a las áreas indicadas;
5. Reivindica confiabilidad;
6. Sistematiza, analiza, acciona y realimenta.

“A través de este juego político se consideran los problemas prioritarios para el público, se determinan las posibles soluciones, se definen cuales propuestas serán factibles de adoptar y de qué forma; también a través de la interacción política se condiciona la agenda que afectará la definición e implementación los cambios, a través del juego político se busca consenso y viabilidad de los cambios propuestos y consecuentemente se influirá el resultado final de la política.”⁸³

“Cada una de las partes tiene opciones para resolver la situación. Puede imponer su solución a la otra por medio de presiones o llamar al diálogo para tratar de persuadir al oponente y obtener un consenso. Debemos tener siempre presente que las voluntades individuales no tienen la misma fuerza que las voluntades colectivas, y que al perseguir un objetivo social debemos considerar el panorama total y tener una amplia visión de las necesidades, los tiempos y los intereses de las personas que se encuentran atadas a la toma de decisiones.”⁸⁴

⁸³ Carriozza, Agustín, *La negociación como herramienta de incidencia política*, Centro de información y recursos para el desarrollo CIRD, 2002.

⁸⁴ Centro Interamericano de Gerencia Política, (consultado julio 29, 2014) <http://www.centropolitico.org/negociacion-politica/>

3.3 Presidente Municipal:⁸⁵ La figura de liderazgo

Por la relevancia que tiene la figura presidencial en nuestros municipios, es que nos permitimos un apartado para concretar algunas de sus funciones y abundar en su actuar, además de presentar la responsabilidad social que tienen, proyectando una nueva imagen de estas figuras para con los municipios de México. Ahora preguntemos ¿Cuál es la imagen que da en la actualidad la figura del presidente municipal? ¿Qué aspectos son los que se han mantenido a lo largo de la historia?, ¿en qué medida se puede hablar de que el centralismo sea bueno o malo? y ¿hacia dónde se dirige el liderazgo local?

La historia de México nos presenta el cómo se ha ido formando el sistema político, y una vez más caemos en que la historia llega a pesar en el presente, la centralidad del poder por historia se ha ido concentrando en una sola figura, lo que llamamos *el Presidente*, con lo que respecta al orden de gobierno federal, no obstante se puede desplegar hacia el ámbito más pequeño de esta sociedad, el municipio. Del mismo modo en que encontramos concentrado el poder de lo federal a lo estatal y subsecuentemente al municipal, la misma regla pasa con el municipio, así el poder se refleja unipersonalmente.⁸⁶ Hablamos de centralismo porque vemos un sistema en que el poder y las funciones político administrativas están en función al órgano central “municipio”, y la figura de autoridad suprema que provee el ejercicio y administración de los derechos públicos y colectivos es el presidente municipal.

⁸⁵ Para conocer el grado en que se encuentra la idea de centralismo a nivel federal y que de ahí se desprende el mismo centralismo para los órdenes de gobierno Estatal y Municipal se dice que: El presidente mexicano supera el carácter centralizador de otros jefes de Estado (en principio porque en nuestro país no existe la distinción entre jefe de Estado y jefe de Gobierno y tampoco se presenta la figura de la vicepresidencia) El presidente mexicano es formal y materialmente, mucho más que autoridad ejecutiva unipersonal común a todos los habitantes del territorio y representante del país a nivel internacional. En el presidente de la república se ha ido depositando atribuciones de centro geométrico absoluto: el control de la recaudación fiscal y la salud nacional, las normas ecológicas, los asentamientos humanos, los programas sociales, la formulación de la planeación nacional del desarrollo como rumbo teórico del Estado y del contenido de la educación básica del país. Así se confiere al ejecutivo federal el carácter de órgano cerebral del organismo estatal.

⁸⁶ Aunque exista un carácter de división de poderes, en la realidad política se puede observar con clara imagen la posición de los presidentes cuando de municipio hablamos sólo basta introducirnos un poco en esta esfera y se puede sustentar.

El esquema de un sistema presidencial como el de nuestro país es resultado de la tradición y a consecuencia se ha dado fortalecimiento al Ejecutivo sobre los otros dos poderes, el Legislativo y Judicial, esto, el poder ejecutivo ha sido y es el predominante, es el centro de todo el sistema político y en los municipios es aplicable de la misma manera, *el Presidente Municipal* es el centro de la vida política, dicho de otro modo, todo gira alrededor de él. Presidente Municipal, constitucionalmente sus facultades tanto como jurídicas como políticas se encuentran desplegadas a plenitud, “es quien ejerce un control absoluto en la esfera administrativa del gobierno, teniendo como única limitación institucional la actuación del poder judicial.”⁸⁷

La figura del presidente en los municipios sigue fortaleciendo a la institución del presidencialismo, al grado de compararse con el tipo de autoritarismo, pero las facultades expeditas en la Constitución Política de nuestro país se desprenden de la esencia histórica y social de la misma vida municipal, recordemos que es la cultura política mexicana la que giraba en torno de los gestos, los ademanes, las poses y las ceremonias, en las que el presidente no sólo se le rendía honores inherentes a su vestidura, sino que también se satisfacían y fomentaban sus egos personales.

La concentración del poder en una persona resultó ser un instrumento ideal de gobernabilidad, de equilibrio y funcionalidad.

“Para los mexicanos el Estado fue el caudillo y más recientemente el presidente. Una milenaria tradición de autoritarismo y liderazgo unipersonal ha hecho arduo el funcionamiento del derecho moderno en México. Sólo unos cuantos iniciados saben el significado de las garantías constitucionales, la división de poderes, el federalismo o la república representativa; de los que saben cómo funciona esos principios, son pocos los que creen que sirven a México, sobre todo cuando contemplan que la

⁸⁷ Carbonell, Miguel, *Ensayos sobre presidencialismo mexicano*, México, ALDUS, 1994. p.2

única verdad acerca del poder y de la autoridad está en una persona o en un grupo de personas”⁸⁸.

Rescatemos el diseño en el que nos encontramos, se cuenta con una división de poderes, que más que dividir el poder se dividen las funciones, es como una necesidad o forma de controlar el poder que se concentra en el presidente municipal, sírvase como un instrumento de autocontrol, que en última instancia el mismo sistema protege a la sociedad con respecto a los abusos del poder. Un esquema donde las competencias se coordinan y tienen una cabeza normativa y planificadora que es el presidente. Y aun con estos mecanismos de autocontrol la imagen del presidente municipal, ha sido la única figura en que se ha consagrado la institución que ha sujetado verdaderamente el poder, en su idea de poder político, de ahí la dependencia de los demás poderes de relacionarse con este.

Canneti bien expresa la idea en como damos por entendido al presidente municipal, así el cómo es vista de la sociedad para el sistema, este autor lo entiende a partir de la significación del director de orquesta, que ya se abordó a grandes rasgos en nuestro segundo capítulo y que retomo precisamente en esta parte.

“No hay expresión más vívida del poder que la actividad del director de orquesta. Cada detalle de su conducta pública es característico, haga lo que haga arroja luz sobre la naturaleza del poder. (...) El director mismo es el más convencido de ello, su dirigir, cree, está al servicio de la música y ha de transmitir ésta con exactitud, ninguna otra cosa. [...] Está de pie solo. Alrededor suyo está sentada su orquesta, tras él están sentados los oyentes; llama la atención el que esté de pie solo. Está de pie elevado y es visible por delante y de espalda. Por delante sus movimientos actúan sobre la orquesta, por detrás sobre los oyentes. [...] La orquesta es como una reunión de todos sus principales tipos. Su disposición a obedecer permite al

⁸⁸ Ibíd. p.94.

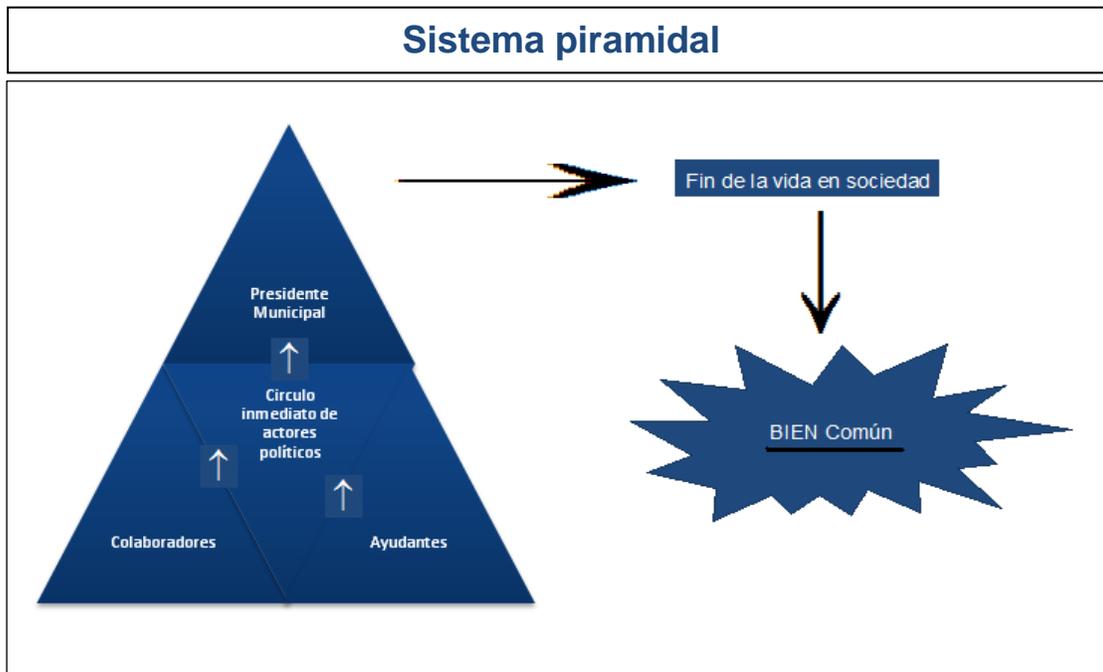
*director transformarlos en una unidad, que entonces él representa para ellos, públicamente visible.*⁸⁹

Así se ha establecido el poderío de la figura presidencial en los municipios, en el recae la fuerza de cumplir y hacer cumplir los ordenamientos y reglamentos que rigen la vida en sociedad, es la persona en quien se ha depositado el interés público, aun con ello, sabemos que existen otro tipo de personas que también poseen algún control, es decir que se ha depositado en ellos funciones inherentes al gobernar u administrar, siempre con la conducción de la figura máxima “el Presidente Municipal”, explicaría Canetti, es la única persona que puede controlar, decidir y juzgar los actos y faltas.

Sin embargo, este tipo de personas que gobiernan/administran, no pueden ir por la vida municipal como una deidad a la que no se puede alcanzar, en estos momentos el despertar de ciertos sectores para participar en las decisiones político administrativas de su comunidad, ha dado un vuelco a presentar figuras presidenciales con liderazgo, más que como únicos ordenadores. El actuar de estas figuras es implacable debido a que los periodos de gobierno son muy cortos a comparación de los gobiernos Estatales o Federales, deben de actuar sin descanso para poder cubrir las metas que se prometieron en campaña e ir más allá de esos objetivos.

Los liderazgos se forman a partir de un cambio de mentalidad, dentro del esquema municipal, impulsa a la misma gente a realizar acciones realmente extraordinarias, liderazgo, definido como: conjunto de cualidades de personalidad y capacidad que favorecen la guía y el control de otros individuos. Con lo anterior se demuestra que el presidente municipal se encontrará rodeado de un círculo de *actores políticos* profesionales a los cuales tendrá que dirigir, ojo hablamos de dirigir o coordinar, no de mandar. El grupo o círculo de actores políticos alrededor del presidente municipal también saben que tienen funciones, hasta cierto punto una independencia del área a la que están a cargo, pero de algún modo al final sus acciones son juzgadas por la cabeza de este sistema piramidal.

⁸⁹ Canetti, Elías, *óp. cit.*, pp.556, 557.



Fuente. Elaboración propia

La sociedad y la vida municipal exigen personas que estén en el mando, con una visión de liderazgo que permeé los canales de comunicación para lograr diversas metas. Hagamos un pequeño paréntesis para sobresaltar lo que liderazgo en la esfera municipal corresponde.

Hablar de una cabeza en el ejecutivo debe estar separado de lo que se entiende por caudillos/caudillismo,⁹⁰ porque estas figuras esconden detrás del bienestar social, sus intereses particulares/privados, accediendo al poder por medio de la fuerza e imponiéndose de manera absoluta, desatando crecientes luchas e inestabilidad de los gobiernos.

⁹⁰ El caudillismo era el sistema de gobierno en manos de un caudillo. La noción de caudillo, por su parte hace mención a la persona que dirige alguna comunidad o cuerpo y que actúa como guía. Fue un fenómeno social y político, el caudillismo se desarrolló en América Latina durante el siglo XIX. Los caudillos eran líderes carismáticos que solían acceder al poder por procedimientos informales, gracias a la influencia que tenían sobre las grandes masas populares. La gente veía al caudillo como un hombre fuera de lo común, capaz de representar y defender los intereses del conjunto de la comunidad. Uno de los males de los caudillos era la demagogia y manipulación hacia la población; detrás de la promesa de asegurar el bienestar común de defender los intereses de toda la región, se escondían las propias ambiciones, la sed de enriquecimiento y poder, hay casos que esto derivó en las dictaduras conocidas por su dura represión a los opositores. Definición de caudillismo en: definicion.de (consultado 4 de abril de 2015)

Es la idea de liderazgo la que corresponde a la capacidad de identificar las urgencias de la sociedad y formular las estrategias que mejor convengan para buscar la solución o cumplimiento de las necesidades primarias, a diferencia de los caudillos que fungían como jefes políticos y militares, siendo uno de sus principales recursos la fuerza y más que hacerse presentes en lo social, lo hacían en lo político o militar. Ambos hombres con arraigo popular y carisma, pero los caudillos con intereses por encima de los populares, es decir son intereses políticos y/o militares, cosa que los líderes no anteponen a los intereses populares.

Liderazgo, se presenta en nuestros días como una necesidad prioritaria, que responda a:

- Las demandas y problemas reales de las sociedades (que sabemos cada día se vuelven más complejas)
- Cambio en la toma de decisiones
- Crecimiento de un gobierno responsable y eficiente.

Para hablar de esto, tendremos que avanzar en las siguientes materias (primera columna), para empezar a hablar de un nuevo escenario (segunda columna).

Escenario actual	Escenario prospectivo
<ul style="list-style-type: none"> • Cultura de mando de obediencia • Orientación de gobierno a corto plazo • Mantenimiento de una mentalidad superficial y simplista • Temporalidad de los cambios • Ausencia de un pensamiento estratégico 	<ul style="list-style-type: none"> • La democratización de la administración pública • Descentralización de las actuaciones de la administración pública • Planeación • Gestión y procesos de cambio • Innovación tecnológica

Fuente. Elaboración propia

Lo anterior como el esquema que se desea con el liderazgo, la esencia que requiere el gobierno, dicho de otro modo el esquema de liderazgo que se requiere, una figura de líder con capacidades de encontrar y centrar las necesidades. Ahora se presenta los rasgos que caracterizan al líder:

Jefe	Líder
<ul style="list-style-type: none"> • Administra • Es una copia • Conserva • Se concentra en sistemas y estructuras • Se vale del control • Visión a corto plazo • Pregunta cómo y cuando • Su enfoque es parcial • Imita • Acepta status quo • Hace las cosas bien 	<ul style="list-style-type: none"> • Innova • Es un original • Desarrolla • Se concentra en las personas • Inspira confianza • Visión a largo plazo • Pregunta qué y porque • Su enfoque es integral • Es creativo • Desafía inteligentemente • Hace bien lo que se debe hacer

Fuente. Datos obtenidos de García López Jesús

La función directiva municipal que exige nuestra sociedad, debe estar en respuesta al equilibrio organizacional y funcional de los siguientes elementos: división de trabajo, de la figura de autoridad y sus responsabilidades, de la ciudadanía y sus responsabilidades, de las unidades de mando, de las unidades de dirección, la subordinación de los intereses individuales a los intereses generales, remuneración del personal, centralización, línea de autoridad, orden, equidad, estabilidad en el personal, iniciativa y compañerismo.

Estos son los cambios que se deben de empezar a vislumbrar en los nuevos municipios, aun en la actualidad seguimos viendo que el tipo de persona al mando máximo resultan en dos escenarios 1) los que están al frente de un municipio y

poco es lo que hacen por él, y 2) los pocos que están al frente de un gobierno municipal y hacen mucho por él.

Rescatemos que aunque la centralidad del poder se desenvuelve unipersonalmente (presidente municipal), las figuras con liderazgo serán mejor vistas y mejor aceptados, sabemos que nuestro país está formado bajo los brazos del presidencialismo y el peso que tiene esta institución y su encarnación en la figura del presidente municipal es un gran objeto de estudio para ir comparando los avances y apertura que este sistema permite. “Se ha dicho del presidencialismo que es un obstáculo al cambio democrático pero también se ha señalado que es un factor de estabilidad y gobernabilidad.”⁹¹ Aun así sabemos que uno de los retos para los nuevos gobiernos municipales y las figuras en él deben de responder a querer hacer un gobierno realmente servicial a la ciudadanía, sin permitir que se escapen los privilegios de mando, orientando los objetivos a la confianza y entusiasmo, que se ha perdido con la ciudadanía y colaboradores.

3.4 Dimensiones de interacción

La existencia de los municipios por medio de una organización definida en mayor o menor medida, confluye gracias a que existen dimensiones en las que interactúan los diversos actores presentados, sin embargo podríamos hablar de la existencia de una multiplicidad de estas dimensiones o puntos de interacción, lo necesario de resaltar sería que estas interacciones sean útiles para las necesidades de nuestro municipio.

Así, las interacciones de los diversos poderes en el esquema municipal, responderán en gran medida a la agenda política que establezca la figura política de cada uno de los municipios, pues como se vio, la figura del poder político es quien mayor peso y por ende fluidez y responsabilidad de guiar tiene en la esfera local, de ahí que los demás actores se identifiquen y se sumen a las propuestas

⁹¹ Carbonell, Miguel, *óp. cit.*, p. VII.

que el actor político tiene o bien de participar para delimitar acciones convenientes a sus intereses individuales o de grupo.

Cuando nos referimos a la agenda, sabemos que mucho del contenido viene inmerso en los ejes de acción que en los procesos de campaña se establecieron, digamos que el actuar del gobierno ya viene un tanto negociado y pactado con las fuerzas motrices del municipio, la campaña será un espacio en que se hagan presentes los actores que realmente influirán en la próxima estructura de gobierno, apoyando al candidato para ganar y una vez en el poder responder a los intereses.

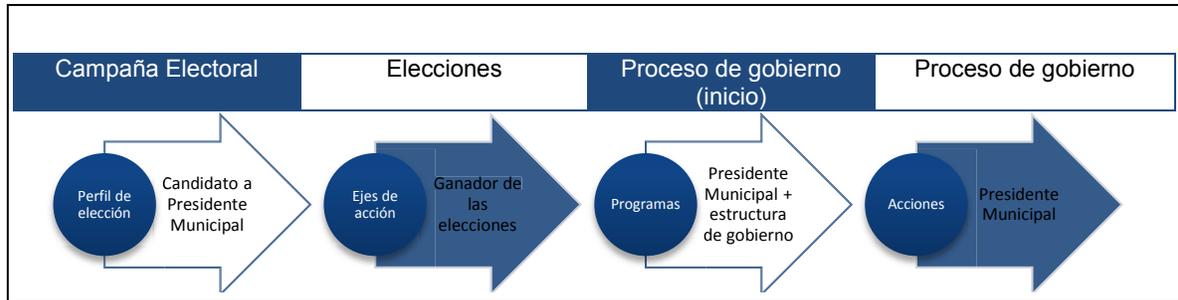
Generalmente se puede encasillar en cuatro ejes y de ahí que se desglosen según las prioridades y necesidades de cada municipio, los ejes temáticos son:

• Bienestar social
• Desarrollo Sustentable
• Servicios públicos
• Mejora administrativa y de gobierno

No hablemos del municipio como la persona, sino de la persona que pone los canales de comunicación para el desarrollo y fortalecimiento dentro de este orden de gobierno, el presidente municipal. Uno de los objetivos que tiene todo candidato y posterior funcionario público que está a la dirección de un gobierno es lograr que: 1) su población cuente con más y mejores servicios públicos, 2) elevar la calidad de vida de los habitantes, 3) dotar de infraestructura necesaria para el desarrollo de las actividades, 4) conservar los recursos con los que cuenta y que logran ser parte de la identidad y arraigo de tal o cual municipio y; 5) alcanzar una mayor estabilidad en su aparato administrativo y de gobierno.

Los ejes de gobierno o temáticas de acción, son la guía por donde caminan los gobiernos municipales, pero también ayudan a cerrar o abrir canales de comunicación con los actores del poder, para focalizar las acciones y que se mejore el nivel y calidad de vida de la población, este sería uno de los objetivos generales a los que se apuesta en los gobiernos municipales.

Proceso de agenda municipal



Fuente. Elaboración propia

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) a través de lo que se denomina como *Agenda desde lo local*, da los lineamientos generales en los que todo municipio debe trabajar para saber en qué condiciones se encuentran sus municipios y cuáles son las áreas prioritarias a trabajar de inmediato en la administración, para lograr gobiernos con desarrollo y fortalecimiento local. *Agenda desde lo local* se desarrolla para entregar certificados a los gobiernos locales que cuentan con buenos indicadores, sin embargo esos indicadores pueden ser objeto para concretar las líneas de acción en cada gobierno, así este organismo federal genera atención a áreas prioritarias que entiende a partir del siguiente esquema:

SECCIÓN A: Agenda Básica para el Desarrollo Municipal

<p>A.1. Planeación del Territorio</p> <ul style="list-style-type: none"> A.1.1. Planeación urbana y ordenamiento ecológico A.1.2. Reservas territoriales A.1.3 Gestión integral de residuos (protección civil) 	<p>A.2. Servicios Públicos</p> <ul style="list-style-type: none"> A.2.1. Construcción de calles A.2.2. Mantenimiento de calles A.2.3. Agua potable A.2.4. Drenaje y alcantarillado A.2.5. Aguas residuales A.2.6. Limpia A.2.7. Residuos sólidos A.2.8. Parques y jardines A.2.9. Alumbrado público A.2.10. Mercados y centrales de abasto A.2.11. Panteones A.2.12. Rastro
--	--

A.3. Seguridad Pública A.3.1. Seguridad pública A.3.2. Policía preventiva A.3.3. Tránsito	A.4. Desarrollo institucional A.4.1. Transparencia y acceso a la información pública A.4.2. Ingresos propios A.4.3. Participaciones y aportaciones federales A.4.4. Egresos A.4.5. Deuda A.4.6. Organización A.4.7. Planeación A.4.8. Capacitación y profesionalización A.4.9. Tecnologías de la información
---	--

SECIÓN B: Agenda Ampliada para el Desarrollo Municipal

B.1. Desarrollo Económico B.1.1. Empleo B.1.2. Industria, comercio y servicios B.1.3. Agricultura, ganadería, forestal y pesca B.1.4. Turismo B.1.5. Comunicación terrestre y transporte público B.1.6. Conectividad	B.2. Desarrollo social B.2.1. Pobreza B.2.2. Educación y cultura B.2.3. Salud B.2.4. Vivienda B.2.5. Grupos vulnerables e igualdad de género B.2.6. Juventud, deporte y recreación	B.3. Desarrollo Ambiental B.3.1. Medio Ambiente
---	---	---

Fuente. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, *Agenda desde lo local, México, 2014.*

El esquema que se presenta con *Agenda desde lo local*, para este año (2014), se ha modificado en dos segmentos, el primero que llaman *Agenda básica* para el desarrollo municipal y una sección “B” de la *Agenda ampliada* para el desarrollo municipal, en años anteriores este esquema era orientado en cuatro áreas definidas por: 1. Desarrollo institucional para un buen gobierno, 2. Desarrollo económico sostenible, 3. Desarrollo social incluyente y 4. Desarrollo ambiental sustentable, sin embargo esta reformulación sigue manteniendo la conexión de ciertos indicadores nombrados y encasillados de otro modo.

Lo importante es la utilidad para conocer los grandes rasgos que un municipio debe de seguir, sin embargo el esquema presentado por el INAFED es uno de los más reconocidos a nivel institucional y existirán muchos más que surjan para la

evaluación precisamente del desarrollo municipal. Uno de los puntos es reconocer el uso que le han dado muchos candidatos en los procesos electorales y posteriormente ya como presidentes municipales, pues centran sus ejes tácticos en los lineamientos expresados por las instituciones como la de INAFED, al final los gobiernos enfocarán dichos lineamientos a sus necesidades e intereses locales.

Si bien el esquema del INAFED con *Agenda desde lo local* nos muestra un primer contacto con las áreas prioritarias y que se definirán como las dimensiones de interacción o hablando organizacionalmente se entenderán como los nodos⁹² actores y los nodos correspondientes a los asuntos tratados, es pertinente introducirnos un poco más a estos puntos de inflexión porque en ellos encontraremos el orden municipal ¿cómo? conociendo el comportamiento de la heterogeneidad de asuntos a nivel municipal y de actores. Según el número de conexiones y los asuntos de mayor relevancia es donde veremos la centralidad en que aún se encuentran nuestros municipios y los puntos a modificar para trascender a un nuevo esquema de gobierno, más eficiente y comprometido con las necesidades de nuestros municipios en el presente siglo.

Por lo anterior definamos un poco más los objetivos hacia los que se orientan hoy día y que sabemos serán la base para el desarrollo de las relaciones de poder en el ámbito local.

a. Bienestar social

Los temas que refieren a ello están en relación a las personas, el promover la igualdad de las personas, desarrollar sus capacidades, el desarrollo equitativo de la sociedad con énfasis en aquellos grupos vulnerables como: madres solteras, jóvenes, personas con capacidades diferentes, niños, adultos mayores o grupos étnicos. Logrando que la población en su mayoría tenga el mismo acceso a los servicios básicos como salud, educación, agua potable, luminarias, drenaje, pavimentación, así como espacios para la convivencia sana, espacios culturales y

⁹² El concepto de nodo se trata de un medio de conexión entre dos o más elementos que forman parte de una red.

deportivos. Para ello se coordinan programas y acciones que atiendan a los grupos más vulnerables garantizando en todo momento sus derechos. El enfocar acciones en esta materia también coadyuva al mismo gobierno municipal a disminuir los riesgos de sanidad, elevar los índices de educación, disminuir los índices de pobreza, fomentar el deporte y hábitos para que la misma sociedad se sienta mejor viviendo en el municipio en el que se encuentra.

Los objetivos se engloban en los siguientes:

- Generar en el municipio la adquisición y mejora de las condiciones físicas de vivienda.
- Impulsar los canales de igualdad entre mujeres y hombres, en igualdad de oportunidades y alcances, fomentando de igual manera las capacidades en ellos.
- Articularse a las necesidades de jóvenes para promocionar su desarrollo.
- Fundar los espacios que garanticen la recreación y convivencia así como el fomento del deporte por medio de infraestructura de calidad, segura y basta para la realización de actividades lúdicas y deportivas o de cualquier tipo de recreación.
- Ser garante del fomento de una cultura de pertenencia que favorezca la preservación de patrimonio arqueológico, histórico, artístico etcétera.

b. Desarrollo Sustentable o desarrollo económico sostenible

Desarrollo sustentable, es definido según el informe Brundtland de 1987 como: un desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades.

Sobre las necesidades en particular a las que se deben dar prioridad y sobre las limitaciones impuestas por el Estado de la tecnología y la organización social a la habilidad del medio ambiente de satisfacer las necesidades presentes y futuras. Implica una preocupación por la equidad social entre las distintas generaciones, una inquietud que lógicamente debe ser extendida a la equidad dentro de cada

generación. Los objetivos de desarrollo social y económico de todos los gobiernos, deben estar definidos en términos de sustentabilidad sin importar si se basa en sistemas económicos orientados a una economía de mercado o una de planificación central.

Con desarrollo sustentable se amplían las posibilidades de actuar y entender el actuar de los nuevos gobiernos, pues implica promoción económica, mejora regulatoria, infraestructura de calidad de los servicios públicos, vinculación empresarial, generación de empleo, promoción del turismo, además de impulso de los sectores económicos (agropecuario, pesquero, ganadero, etc.) y un desarrollo industrial sustentable.

En este apartado se destaca el papel que desempeñan cada una de las administraciones municipales en materia del desarrollo e impulso económico, dentro de sus prioridades está, el crear condiciones para contribuir a la generación de riqueza, con esto los munícipes se dan a la tarea de identificar las variables económicas que inciden en el desarrollo sustentable para llevar acciones planificadas y focalizadas que den ese impulso que requiere el municipio.

En este cuadrante va implícito lo social y económico, con el plus medioambiental, los recursos naturales no son inagotables y hoy día estamos ante una situación en que el tema del cambio climático no puede esperar, estamos más vulnerables ante los eventos hidrometeorológicos por lo que generar capacidades con visión prospectiva lleva más allá de su cuidado y preservación, al uso racional de los recursos ambientales.

Los puntos en que se interactúan con los diversos actores y en específico los actores políticos y económicos dentro del municipio en el concepto de desarrollo sustentable es:

- Formular alternativas económicas innovadoras;
- Promocionar las vocaciones productivas del municipio;
- Permitir la inversión y transferencia tecnológica al sector social;
- Impulsar y promover las capacidades para el empleo local;

- Promocionar el turismo y las zonas de trascendencia dentro de nuestros municipios;
- Generar vínculos locales;
- Incentivar actividades industriales con responsabilidad verde;
- Planificar para orientar un ordenamiento territorial;
- Accionar para una planeación urbana.

La sustentabilidad se refiere a la administración eficiente y racional de los recursos, de manera tal que sea posible mejorar el bienestar de la población actual sin comprometer la calidad de vida de las generaciones futuras. Uno de los principales retos que enfrenta México en materia de desarrollo sustentable es incluir al medio ambiente como uno de los elementos de la competitividad y el desarrollo económico y social.

Entre los factores clave del desarrollo sustentable, se encuentra el crecimiento poblacional, la demanda energética, el cambio climático, la escasez de recursos y del agua, y el manejo de residuos. Como una alternativa al desarrollo socioeconómico tradicional, causante de graves daños ambientales al planeta.

En los últimos años, la perspectiva de los negocios⁹³ ha cambiado, pues no sólo deben enfocarse a los beneficios económicos, se apuesta por esquemas más verdes o sustentables, lo que va dando en los municipios ese plus fuera de los esquemas tradicionales. Para calificar a una empresa, ahora los inversionistas no sólo consideran los datos financieros, sino otros factores que están implicados en los temas de desarrollo sustentable, por lo que no es exagerado considerar que en los próximos años las cuestiones de sustentabilidad y cambio climático serán el nuevo escenario competitivo de los negocios y un fuerte elemento por el que los

⁹³ Negocios verdes, desde la esencia empresarial de las compañías líderes en México demuestran cómo sus prácticas y estrategias de sustentabilidad corporativa son parte de sus modelos de negocio y fuente de innovación, crecimiento y competitividad. Instituto Global para la Sostenibilidad, Tec de Monterrey, *Negocios verdes* en: <http://www.negociosverdes.mx/> (consulta: 17 de abril de 2015)

indicadores financieros valuarán a las organizaciones, por lo que es crucial estar preparados para asumir este nuevo reto.

Un factor que sin duda ha metido al desarrollo sustentable en los planes de negocio de las organizaciones es la presión que los inversionistas han hecho últimamente, con la creación de índices que miden el buen gobierno y que empiezan a tener un peso considerable en la valuación de una empresa. Los cuatro aspectos, político, económico, social y ambiental.

c. Servicios públicos

Hablar de municipio es directamente proporcional a hablar de servicios públicos, uno de los temas que implica el ejercicio del poder en el municipio es la dotación de servicios públicos, los que la ley marca por obligación, y en muchos de los casos así es solamente como se le identifica a los gobiernos locales, como los proveedores de los servicios básicos, tal cual se enumeran y enuncian en el artículo constitucional 115 apartado tercero:

“III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;*
- b) Alumbrado público*
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;*
- d) Mercados y centrales de abasto.*
- e) Panteones.*
- f) Rastro.*
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;*

*h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.*⁹⁴

La parte de los servicios públicos, se encuentra ligado de alguna manera al apartado anterior que corresponde al desarrollo sustentable, pues uno de los puntos enfatiza el desarrollo y por ende la optimización de los servicios aplicando tecnologías que favorezcan al ambiente y que a su vez sean de calidad y de costos menores para gobierno y sociedad. A partir de lo anterior se puede hablar de eficiencia energética, administración sustentable del agua, energías renovables, manejo integral de los residuos sólidos, planeación sustentable, edificación inteligente, en fin.

Este cuadrante o eje temático de servicios públicos, es sin duda uno de los temas por los cuales se define un gobierno municipal, recordemos una idea muy impregnada en la sociedad mexicana en que el municipio sólo se entiende como el dador y responsable de aquellos servicios básicos para la comunidad, el proveer a la población de alumbrado, de agua potable, drenaje, limpia y otros, es uno de los deberes de todo gobierno municipal, el punto radica en proveer de dichos servicios públicos en mejor calidad, si es responsabilidad de los gobiernos locales este punto, es prioridad generar servicios públicos de calidad y preguntáramos ¿de qué manera? la respuesta sería, impulsando la realización de obras públicas necesarias y prioritarias con las que deben contar los centros de población existentes en el municipio para ser funcionales y ofrecer las condiciones de vida adecuadas para los habitantes, impulsar la dotación de equipamiento urbano a los centros de población, que permita a los habitantes la realización de sus actividades cotidianas.

d. Mejora administrativa y de gobierno.

Su principal objetivo es generar confianza en la población hacia las instituciones políticas y administrativas del municipio, adicionalmente sirve para fortalecer la gestión pública municipal. Que los recursos se gasten coherentemente en las

⁹⁴ Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, versión en línea en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> (Consultado 11 de abril de 2015)

prioridades establecidas, es decir finanzas sanas, con reglamentación clara y acorde al control que se necesita, orientar un buen desempeño de los funcionarios en al mando, prevaleciendo el Estado de derecho.

Consolidación institucional, es decir, empezar con cambios en la visión del ciudadano, el ¿cómo se le informa? ¿Cómo se le incluye? ¿Cómo se le atiende? Veremos adelante los modelos que han ido evolucionando en esta materia, en los que se ha ido generando una idea de ciudadano-cliente, en referencia a tenerlo gustoso de la gestión que se está llevando. Modernizar las áreas desde lo organizacional, presentar estándares de calidad de personal para tener la certeza de que los mejores son los que están dirigiendo las acciones de nuestro municipio.

Gobiernos transparentes, con mecanismos de evaluación del desempeño (ahora se puede medir con el proceso de reelección al menos en el órgano de gobierno “Ayuntamiento”). Regirse por la profesionalización de los servidores públicos, controlar el gasto público y rendir cuentas, un amplia planeación estratégica para con el desarrollo organizacional, combate a la corrupción, dialogo con el ciudadano. Lo anterior trasladado a la idea de convertir al municipio en pionero de la relación gobierno-ciudadano, crear vínculos cercanos y rápidos entre el servidor público y la población.

Sabemos que los cambios dentro del esquema municipal suelen ser pausados y a base de mucho esfuerzo, esto por consecuencia de los grandes arraigos locales que existen y por la cultura que los mismos habitantes llegan a tener respecto del gobierno. Sin embargo del mismo modo en que ha ido evolucionando la sociedad y que exige cambios en los actores de los gobiernos, es que las mismas figuras políticas centran su gobierno en ejes temático o temas prioritarios. Estos serán los temas que permitirán que uno u otro actor se involucren para con los actores políticos.

BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO III

1. Ai Camp, Roderic, *Las élites del poder en México*, México, Siglo XXI, 2006
2. Arellano, David, Cabrero, Enrique y Castillo Arturo (coord.) *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, CIDE, 2000.
3. Arendt, Hannah, *La condición humana*, México, Paidós, 2005,
4. Ayala, Fernando y Mora, Salvador, *Grupos de poder. La toma de decisiones en un modelo democrático*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2010.
5. Canetti, Elías, *Masa y poder*, España, Alianza Editorial, 2013, tercera edición.
6. Carbonell, Miguel (Dir.), *Ensayos sobre presidencialismo mexicano*, México, ALDUS, 1994.
7. Carroza, Agustín, *La negociación como herramienta de incidencia política*, Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD), 2002.
8. Cravacuore, Daniel, Illari, Segio y Vilar, Alejandro, *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*, Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.
9. Fernández, Jorge, *Las elecciones municipales*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Cuaderno 13, 2010.
10. Foucault, Michael, *Estrategias de poder*, España, Paidós, 1999, primera edición en castellano.
- 11.-----, *Las redes de poder*, Brasil, Conferencia pronunciada en 1976 en Brasil, Revista Anarquista Barbarie, No.4 y 5, 1981.
- 12.-----, *Microfísica del poder*, Madrid, Las Ediciones de la Piqueta, 1979, segunda edición.
13. Gómez, José de Jesús, *El Cabildeo de los grupos de presión. A la Cámara de diputados en México durante la LVIII Legislatura (200-2003)*, México, Instituto Electoral del Estado de Jalisco, 2006.

14. Hernández, Rogelio, *Amistades, compromisos y lealtades: líderes y grupos políticos en el Estado de México, 1942-1993*, México, Colegio de México, 2010, primera reimpresión.
15. Hula, Kevin, *Cabildeo, lobbying*, México, Limusa Noriega, 2002.
16. López, Adriana, *La lucha por los ayuntamientos. Una utopía viable*, México, Siglo XXI, 1986.
17. Maquiavelo, Nicolás, *El príncipe*, México, Leyenda, 2008.
18. Morales, Elena María, *Análisis psicosocial del poder en las relaciones de género*, Tesis doctoral, Universidad de Granada, 2005.
19. Parsons, Talcott, *El sistema social*, versión en línea en: dl.dropboxusercontent.com
20. Santín, Manuel, *Maquiavelo: obra política y definición del régimen político mexicano. Un análisis maquiavelano de la organización del poder político en México*, Tesis de licenciatura, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.
21. Secretaría de Gobernación, *Agenda desde lo local*, México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2012, séptima edición.

Referencias en línea.

1. Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, versión en línea en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> (Consultado 11 de abril de 2015)
2. Centro Interamericano de Gerencia Política, (consultado julio 29, 2014) <http://www.centropolitico.org/negociacion-politica/>
3. Diccionario en español. definicion.de (consultado 4 de abril de 2015)
4. Díez, Francisco, *El arte de Negociar, Manual de gerencia Política*, Instituto Nacional Demócrata, versión en línea:

http://virtualnet.umb.edu.co/virtualnet/cursos/GE0020/Plantilla3/doc/arte_nogociar_2.pdf (junio 4, 2014)

5. Espinoza, Susana, *Las relaciones de poder entre el estado y la industria de la comunicación: ámbitos de sentido y construcción de la legitimidad social*, Revista electrónica, Febrero-Abril, 2000 en:
www.razonypalabra.org.mx
6. Instituto Global para la Sostenibilidad, Tec de Monterrey, Negocios verdes en: <http://www.negociosverdes.mx/> (consulta: 17 de abril de 2015)

CAPÍTULO IV

Nueva gobernanza local

La inclusión de nuevos esquemas para la mejora administrativa-gubernativa principalmente, dentro de los gobiernos locales resulta de los ajustes a los que se deben adaptar para cubrir las demandas de la sociedad y en muchas ocasiones estas prácticas que se pretenden implementar como novedosas, provienen de los sectores privados. Este capítulo que concluye esta investigación tiene como miras presentar el esquema de la nueva gobernanza local, como el esquema que puede articular las figuras de poder correspondientes en los ejes temáticos que se requieran, una forma de rediseñar las relaciones de poder que se encuentran centralizadas hacia una sola figura, la presidencial. Involucrar el concepto de la gobernanza como cuestionamiento a la eficiencia de los modelos tradicionales de gobernar, dónde la única figura que cuenta o la que mayor peso tiene para la conducción de las relaciones sociales es la política.

Se presenta el concepto de la nueva gobernanza local que es un tanto relativamente novedoso para los gobiernos locales de nuestro país, para impulsar dentro de ellos el valor de las capacidades que tiene la sociedad y la economía de sus mercados locales, convirtiéndose en la forma de responder a los numerosos asuntos públicos que un municipio puede presentar. Generar una idea que acierte al desarrollo y fortalecimiento logrando los cambios necesarios a nivel estructural y que no sólo se considere un esquema de utopía, sino ponerla en práctica para argumentar la validez que tiene este enfoque así como sus limitaciones y riesgos posibles.

Para ello, el capítulo se desglosa con las siguientes parte: 1) el desarrollo del concepto de la gobernanza y su línea de la nueva gobernanza local, las primeras investigaciones y la inclusión del concepto en la realidad social; 2) los elementos que presenta la nueva gobernanza local; 3) el objetivo para generar el desarrollo y fortalecimiento que solicitan los gobiernos locales de nuestro día para puntarlos como competitivos a nivel nacional o internacional y; 4) el escenario prospectivo

de la reformulación de las relaciones de poder en el ámbito municipal a partir de nuevos elementos y dinámicas que permite la nueva gobernanza local

Tocqueville, presentó una idea que es la propuesta o conclusión anticipada de este trabajo de tesis. Analizó el sistema político americano, la reparación a las instituciones de gobierno está en manos del régimen municipal, el estatal y la división de poderes de aquí se parte para dar como propuesta la nueva gobernanza local. “Comuna es la única asociación que se encuentra de tal modo en la naturaleza, que por doquiera que hay hombres reunidos, se forma por sí misma una comuna.”⁹⁵

4.1 Gobernanza y nueva gobernanza local

El termino de gobernanza es relativamente nuevo, irrumpió con significativa presencia en la década de los noventa y fueron las organizaciones económicas internacionales las que se encargaron de difundir su significancia alrededor del concepto de desarrollo económico, algunas de estas organizaciones que refrendaron este concepto son la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial (BM), y que definen del siguiente modo: “pretender ir más allá de la política y el ámbito público, una nueva forma de gobernar o una nueva situación de conducción de una nave sin timón centralizado.”⁹⁶ Surgió de la necesidad de designar la eficiencia, calidad y buena dirección del gobierno, transmitiendo la idea de la nueva forma de gobernar.

Etimológicamente, para nombrársele como gobernanza en español se entiende, ha perseguido diversas fuentes para su traducción, del inglés *governance* que en si deriva de la voz francesa antigua *gouvernance*. Desde la raíz griega y con su equivalente en las lenguas romances equivalía a “gobierno” que implica cierta

⁹⁵ Tocqueville, Alexis, *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957. p. 69.

⁹⁶ Conejero, Enrique, *Globalización, gobernanza local y democracia participativa*, Universidad de Miguel Hernández, Elche, versión en línea: dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2538753.pdf, (Consultado julio 30, 2014) p. 20.

conducción y control y que se piense en la capacidad conductora de un sistema político. Pero en una interpretación más amplia se entiende del siguiente modo:

El “origen de la palabra governance se remonta a las palabras que en el latín clásico y en el griego antiguo se empleaban para referirse a la “dirección de las naves”. Originalmente se refería esencialmente a la acción o el modo de gobernar, guiar o dirigir la conducta y se solapaba con gouvernement. Durante mucho tiempo su empleo se limitó a cuestiones de carácter constitucional y jurídico relativas a la dirección de los “asuntos del Estado”, a la dirección de instituciones o bien a profesiones concretas en la que había múltiples interesados. En la actualidad, el factor esencial de su renacimiento ha sido probablemente la necesidad de distinguir entre buen gobierno y gobierno. De manera que buen gobierno se refiera a las modalidades y maneras de gobernar, mientras que gobierno está relacionada con las instituciones, los agentes encargados de gobernar y al acto mismo de ejercer el gobierno.”⁹⁷

Es uno de los términos que se ha caracterizado por sus múltiples traducciones y que tienen significado diverso más no disperso, pues en su mayoría se orienta a la acción gubernamental, aún con ello han sido las organizaciones económicas internacionales las que se dieron a la tarea de poner de moda dicho concepto de gobernanza, en los discursos y trabajos que realizaban, siendo las pioneras de dar difusión al término, con el propósito de referirse al desarrollo económico, social e institucional, una palabra poco utilizada en 1990 y que era brillante para promover ese nuevo modelo de gestión y articulación de relaciones para solventar los asuntos públicos, con la adhesión de la participación de la sociedad en cualquier división gubernamental.

⁹⁷ Lerner, Bertha, Uvalle, Ricardo y Moreno, Roberto (Coord), *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales e Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2012, p. 226.

Una de las primeras referencias que se tiene para hablar del concepto gobernanza es a partir de lo que formuló la Organización de las Naciones Unidas, a mediados de la década de los noventa, definió a esta en uno de los informes del PNUD como: “el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa para manejar los asuntos de la nación. Es un complejo de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones por medio de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias.”⁹⁸

¿Qué significa esto?, la interacción de los poderes; político a partir del gobierno, social con las organizaciones sociales o no gubernamentales y económico por medio del sector privado, hacia la conducción de una sociedad con una amplia organización que permite accionar colectivamente entes públicos y privados para el logro de objetivos comunes.

Para el Banco Mundial la gobernanza se empieza a expresar del mismo modo en los años noventa, en el que el sentido infería la idea de buen gobierno, refiriendo una clasificación para catalogar que era un buen gobierno y que no, cuáles eran sus características que podían descifrar que un gobierno caminaba por líneas de una buena gestión, sin confundirse con la gobernabilidad o legitimidad.

En el caso de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se promovió el término de gobernanza a lo que vendría a ser un nuevo paradigma de la gestión pública, a partir de:

- *“Un enfoque más cercano a los resultados en términos de eficiencia, eficacia y calidad del servicio;*
- *El remplazo de estructuras altamente centralizadas y jerarquizadas, por ambientes administrativos descentralizados, en los que las decisiones sobre distribución de recursos y provisión de servicios son hechas en el punto más cercano a la provisión y que permiten retroalimentación de clientes y otros grupos de interés;*

⁹⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe de desarrollo humano*, 1990.

- *Flexibilidad para explorar alternativas a la provisión pública directa y regulación que pueda generar mejores resultados en términos de costos y efectividad;*
- *Un mayor enfoque en la eficiencia en los servicios provistos directamente por el sector público, estableciendo metas de productividad y la creación de ambientes competitivos en y entre las organizaciones del sector público, y;*
- *El fortalecimiento de capacidades estratégicas en el centro para guiar la evolución del Estado y permitirle responder a los cambios externos y a diversos intereses de manera automática, flexible y al menor costo.*⁹⁹

A consideración, el concepto referido por la OCDE resalta los ambientes competitivos en el sector público, induciendo varios de los aspectos que una gestión privada promueve para su crecimiento y fortalecimiento, alude a una corrección del gobernar/administrar, con mejores prácticas de gobierno, esta es una de las definiciones un tanto más completa para referir a los cambios de las relaciones entre el gobierno, la sociedad y el sector económico o privado.

En el transcurso de las dos décadas y media que se ha ido destacando el concepto de la gobernanza, autores como Aguilar y Kooiman se han dado a la tarea de darle sentido al término de gobernanza a un nivel un tanto medio, es decir no referido desde lo internacional como se había referenciado a partir de las organizaciones internacionales como el PNUD, la OCDE o el Banco Mundial, sino más desde un enfoque concentrado en la estructura que refiere este concepto, a los gobiernos y que más que referenciar los locales. Por sus trabajos, son reconocidos y son la primera fuente para la investigación de la estructura que la gobernanza presenta.

Luis Aguilar refiere a este concepto a partir de una serie de cambios que se han dado a finales del siglo XX, relativos a las relaciones entre gobierno y sociedad en

⁹⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), *Governance in Transition, Public Management Reforms in OECD Countries*, París, 1995, p.8.

muchos Estados, para poder reconstruir el sentido y la capacidad de dirección de la sociedad.

“El concepto destaca, (...) la mayor capacidad de decisión e influencia que los actores no gubernamentales (empresas económicas, organizaciones de la sociedad civil, centros de pensamiento autónomos, organismos financieros internacionales) han adquirido en el procesamiento de los asuntos públicos, en la definición de la orientación e instrumental de las políticas públicas y los servicios públicos, así como da cuenta de que han surgido nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con las organizaciones privadas y sociales en la implementación de las políticas y la prestación de servicios.”¹⁰⁰

Por su parte Kooiman señala:

“... la esencia del argumento es que la gobernanza de y en las sociedades modernas es una mezcla de todo tipo de esfuerzos de gobierno por todo tipo de actores socio-políticos, públicos y privados; que concurren entre ellos a niveles diferentes, en diferentes modos y órdenes de gobernanza. Estas mezclas son respuestas sociales a las demandas persistentes y cambiantes, en el contexto de una cada vez mayor diversidad social, dinámica y compleja. Los asuntos de gobierno generalmente no son sólo públicos o privados, sino que son frecuentemente compartidos, y la actividad de gobierno en todos los niveles (de lo local a lo supranacional) se está convirtiendo en difusa sobre varios actores sociales cuyas relaciones entre ellos están en constante cambio”¹⁰¹.

Toda esta revolución de la pretensión de cambio en la estructura gubernamental se da bajo la perspectiva del gobierno tradicional, del esquema centralizador del poder y de la figura paternalista que se tiene del gobierno municipal en México, en el que solamente se le define a partir del prestador de servicios y que es el responsable de dotarlos, donde la sociedad simplemente exige sin proponer. Más

¹⁰⁰ Aguilar, Luis, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2013. p. 84

¹⁰¹ Kooiman, Jan, *Governing as governance*, Londres, SAGE Publications, 2005, p. 3.

en la esfera municipal, es que se ha desembocado la idea de que *los municipios solo están para tapar baches*, si ésta es la idea que se tiene hay mucho más que trabajar, pues la mentalidad limitada y conformista limita muchas acciones y una de ellas es que no se ha orientado o visualizado a los asuntos de gobierno de un modo más participativo, desde el gobierno a la sociedad como de la sociedad al gobierno.

Uno de los puntos nodales del surgimiento de la gobernanza se remite a la crisis de los Estados socialistas, como lo expresa Luis Aguilar en sus textos: “la nueva gobernación/gobernanza (...) han surgido con el propósito de neutralizar las malformaciones fiscales y administrativas de los gobiernos de los Estados sociales del pasado.”¹⁰² Lo que resulta es pensar en nuevos esquemas o dinámicas que permitan el óptimo desarrollo de los gobiernos, ya que para los años 1980 y 1990 los gobiernos perdieron credibilidad por las inmersas crisis económicas y políticas, lo que dejó en descontento, pues los gobernantes no daban muestra de estar preparados para resolver y dirigir a la sociedad, así se reclamaba con urgencia la reinvencción y modernización de la organización, dirección y operación de los gobiernos.

De la mano para fortalecer las funciones gubernamentales, que en el caso de los gobiernos locales se definan limitadamente a la prestación de servicios; con esta reformulación su actuar era definido por la capacidad de prestar los servicios públicos con eficacia y calidad, resolver los problemas de sus sociedades, conducirlos a superiores metas de convivencia y reconstruir así la confianza social perdida en su capacidad y seriedad, estos son algunos de los fundamentos de la generación de un nuevo concepto de la gobernanza.

Gobernanza es el contraste de los procesos tradicionales de gobierno y de política, centrados en el Estado en direccionar y controlar, distribuir y mandar. Así apunta prácticas en la acción de gobernar que enfatizan los aspectos que suplen al poder político en dónde la idea clave es la noción de incorporar a la sociedad civil a la acción de gobierno. Una connotación que alude a eficacia, corrección de

¹⁰² Aguilar, Luis, *Óp. Cit.* 35.

governar, nociones como la de “*buen gobierno*”, mejores prácticas de gobierno y un énfasis unilateral en las capacidades del gobierno “que destaca la interdependencia o asociación entre actores gubernamentales y sociales como la condición sin la cual no es posible que haya dirección de la sociedad.”¹⁰³

Alude a la mayor capacidad de decisión e influencia que los actores no gubernamentales (empresas económicas, organizaciones de la sociedad civil), han adquirido en el procesamiento de los asuntos públicos, en la definición y orientación e instrumentación de las políticas públicas y los servicios públicos, y da cuenta de que han surgido nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con las organizaciones privadas y sociales.

Destaca la interdependencia o asociación entre actores gubernamentales y sociales como la condición sin la cual no es posible que haya dirección de la sociedad, implica una idea descentralizada de la dirección social y en la práctica exige la puesta en común o el intercambio de varios recursos que estén dispersos en manos de diferentes actores para la resolución de los problemas de la comunidad.

En categorías o tipos de gobernanza se habla de global y local, también se entiende en el sentido de gobernanza procesal, gobernanza corporativa, gobernanza de mercado y gobernanza de red, la que nos interesa para el desarrollo de nuestros gobiernos locales es precisamente la nueva gobernanza local que centra las formas de redes, redes relacionadas con las estructuras formales de los poderes presentados en el capítulo 2 y 3, el poder político, poder económico y poder social, pero con una propuesta de reestructuración.

En la actualidad sabemos que existen redes de poder que relacionan los tres poderes y al menos uno tiene inferencia con otros dos, el caso del poder político, con respecto a la nueva gobernanza local que contribuye a replantearse algunos dilemas de coordinación presentados por el centralismo del poder, adicional para

¹⁰³ *Ibid.*, p.73.

que aporte importancia al papel que juegan los gobiernos locales en el desarrollo económico, social y humano de los países.

En particular los tipos de gobernanza se pueden entender bajo el siguiente concepto:

Tipos de gobernanza

	Fuente de racionalidad	Forma de control	Virtud primaria	Énfasis en la prestación de servicio
Gobernanza global	Derecho	Normas	Desarrollo económico	Universal
Gobernanza local	Derecho	Normas	Efectividad gubernamental	Universal
Gobernanza procesal	Derecho	Normas	Tratos fiables	Universal
Gobernanza corporativa	Gestión	Planes	Impulsado por los objetivos	Grupos objetivo
Gobernanza de mercado	Competencia	Contrato	Impulsado por los costes	Precio
Gobernanza de red	Cultura	Coproducción	Flexibilidad	Clientes

Fuente. Adaptado de:

<http://www.esade.edu/public/modules.php?name=news&idnew=287&idissue=36&newlang=spanish>

¿Qué centra nuestra atención para sumergirnos en la gobernanza a nivel local? De inicio que los gobiernos como agentes se han tornado insuficientes para dar respuesta a los problemas de la sociedad y por ende no permiten las condiciones de vida deseados o constitucionalmente exigidas, adicional a esto, la población ha crecido en una total desconfianza a las instituciones que le gobiernan le que se refleja en las malas decisiones de los gobernantes, ya que no están al servicio de la comunidad como debiera ser. Todo lo anterior nos lleva a la crisis por la incapacidad de conducción de la sociedad hacia metas aceptables de desarrollo, bienestar y seguridad social.

Gobernanza local “se refiere al papel que el gobierno local tiene en la mejora de la capacidad de organización y acción de una ciudad, y el

impacto de ésta en el desarrollo urbano. Para construir colectivamente la respuesta a los retos que una ciudad tiene planteados, el ayuntamiento debe poner en marcha un nuevo tipo de gestión (...) relacional o gestión de las interdependencias (redes), que constituye el tipo de gestión que caracteriza al nuevo modo de gobernar.”¹⁰⁴

En los gobiernos locales, la adopción de la nueva gobernanza local contribuye a un nuevo arte de gobernar, dónde la capacidad de gobierno se remarca por la organización y acción de otros sectores no políticos, su medio es la gestión relacional o de redes y su finalidad es el desarrollo humano. Se habla de un cambio en la forma de gobernar a partir de que se ha perdido el valor real de las democracias, donde los fallos tanto de mercado como de los gobiernos han intensificado la decadencia de las estructuras y de la sociedad, demandando nuevas formas y enfoques de gobernar, con mayor responsabilidad, preparación y confiabilidad.

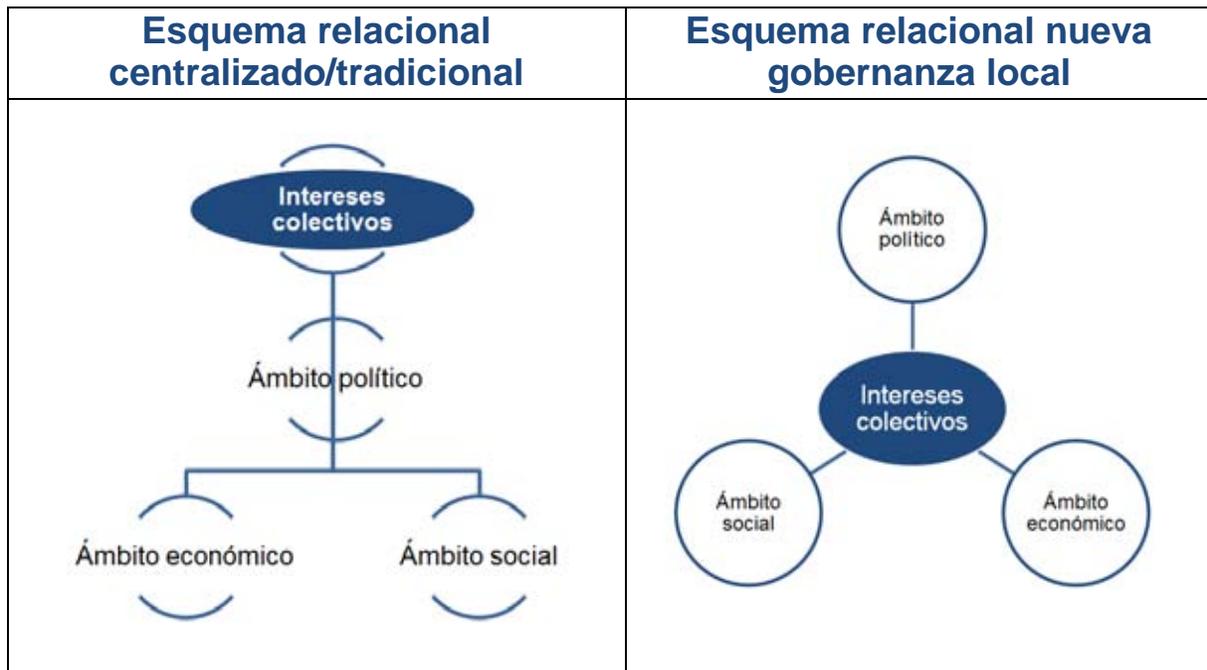
El paradigma de la nueva gobernanza local conlleva:

- a) *Un nuevo contrato social.* En relación a corregir la tendencia centralista, con comunidades locales autogobernables que participen en la vida comunitaria y que compitan para resultado de las acciones colectivas, en donde se fortalezca la capacidad de responsabilidad para evaluar sus propias necesidades y priorizarlas.
- b) *Nuevos mecanismos.* Los gobiernos locales con este esquema deben apoyarse de nuevos mecanismos de provisión de los servicios públicos, de fundamentos estructurales y organizacionales de inclusión e involucramiento, a forma de coordinación y de elevar la calidad de los servicios.
- c) *Descentralización político-administrativa.* A su vez generará la confianza y gobernabilidad, la tendencia central es proyectar un gobierno lejos de la

¹⁰⁴ Pascual, Josep María y Fernández, Amelia, *La gobernanza democrática: un nuevo enfoque para los grandes retos urbanos y regionales*, América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC), 2007.

idea o figura paternal, en que sólo se entiende como el dador de servicios. Delegando funciones conforme a una estructura bien definida y fundamentalmente jerarquizada.

A continuación se esquematiza el ajuste relacional en su expresión más sencilla, teniendo el centralizado o relacional en donde se observa que las relaciones tanto económicos como sociales van directamente al ámbito político y sólo este tiene responsabilidad de cifrarlos en intereses generales. En el segundo son los intereses colectivos o generales el punto focal de relación, las tres partes participan directa e igualmente para los logros comunes y que respondan a sus necesidades.



Fuente. Elaboración propia

La forma cambiante de la sociedad es correlacional a la forma de gobernar, hoy día no se permite una visión única, se va perfilando la gobernanza en su expresión local como la forma de competir y responder a los fines municipales, implicando ajustes tanto en gobierno como los sectores de la sociedad y los sectores económicos que se traducen en ajustes estructurales y organizacionales, aunque se ha referido primeramente a los cambios gubernamentales, la nueva

gobernanza local, requiere cambios de participación desde lo social hasta lo económico, normativo, en fin.

Este cambio de dirección y análisis que nos presenta la nueva gobernanza en el ámbito local, refuerza la idea de que aun “el gobierno sigue siendo considerado el actor central y suficiente para la conducción social.”¹⁰⁵

De las ideas centrales del esquema gobernanza se rescatan: las redes de actores que se construyen y la participación activa que se genera del proceso. Serán estas redes las que promuevan la incorporan de los ciudadanos y otros representantes de grupos económicos y sociales. La participación ciudadana en el ámbito local cobra particular importancia ya que éste es el nivel de gobierno más próximo al ciudadano y donde se puede articular de una manera más efectiva. Por tanto, los mecanismos de participación ciudadana son un elemento clave en todos aquellos asuntos a nivel local que tienen un matiz político.

4.2 Principios de buena gobernanza local

¿Qué caracteriza a la nueva gobernanza local o buen gobierno? A partir de la “pérdida relativa de autonomía, soberanía, centralidad, control del gobierno sobre la dinámica económica y social contemporánea, de la cual deriva su insuficiencia, afirma o conjetura que la dirección social eficaz y valiosa implica un pluricentrismo directivo, una dirigencia colectiva interdependiente y asociada.”¹⁰⁶ Bastan ciertas características a partir de la cuales se puede definir a la gobernanza a nivel local para su eficacia y modernización de los municipios en nuestro país.

Al momento ya se ha hablado sobre el concepto y de los autores y dependencias internacionales que lo han puesto de moda, sin embargo es pertinente conocer los principios que hacen identificarlo de mejor modo, para esto se retoman una

¹⁰⁵ Aguilar, Luis, *Óp. Cit.* p. 71.

¹⁰⁶ Aguilar, Luis, *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*, México, Palabras en libertad-Fredrich Naumann Stiftung- Für die Freiheit, 2010. p. 37.

mayoría de los principios inscritos en el Instituto de gobernabilidad¹⁰⁷ y el libro blanco sobre la gobernanza, los cuales se enuncian y definen a continuación:

- i. Proceso de dirección/mecanismos de coordinación
- ii. Transparencia, rendición de cuentas
- iii. Inclusión
- iv. Equidad
- v. Sensibilidad
- vi. Defensa de Derechos
- vii. Observancia del imperio de la ley o principio de legalidad
- viii. Legitimidad
- ix. Gobernabilidad
- x. Participación

i. Proceso de dirección/mecanismos de coordinación.

Su estructura se construye por la participación de la sociedad y el gobierno con el cambiante del peso y la influencia que se le da a ésta en el gobierno. Es decir, en qué relación se da la participación, a qué nivel. Sabemos que el gobierno será el actor dominante para la dirección y ejecución, pero la nueva gobernanza local permite a cierto grado el autocontrol, proponer en la medida de las carencias que se tienen en un sector y hacerse escuchar ante el gobierno por medio de representantes, fieles aliados a la estructura de gobierno que le permita llevar pasos firmes. Aguilar expresa en *Gobernanza: un nuevo proceso para gobernar*, que este punto muestra las capacidades morales y políticas para lograr en comunidad acuerdos básicos sobre los principios y objetivos de su convivencia, para seleccionar correctamente y eficientemente las acciones idóneas para realizar sus metas de sus acuerdos.

¹⁰⁷ Instituto de gobernabilidad, *Gobernanza: concretos, objetivos y principios*, versión en línea: http://sendasal.org/sites/default/files/02Conceptos_objetivos.pdf (Consultado agosto 17, 2014), p.5.

Ahora bien la estructura gobierno se ha mantenido como la capacitada para definir y asegurar la supervivencia y convivencia, la instancia directiva por encima del entramado social, con autonomía decisoria, dotado de poder y recursos necesarios y abundantes para mantener el orden social, por lo que se inclina este nuevo proceso de gobernar es a diferir: que a mayor incapacidad de la sociedad, el gobierno seguirá postrándose como el controlador; por lo que se apuesta a una forma de coordinación, para esto se necesita mayor responsabilidad de la sociedad en los mismos espectros políticos.

ii. Transparencia/rendición de cuentas.¹⁰⁸

En estrecha relación a la transparencia y la rendición de cuentas, es un mecanismo por medio del cual se asume la responsabilidad por los resultados de las decisiones adoptadas y responder por el hecho de no cumplir las expectativas. No se trata de disfrazar los resultados que se haya o no obtenido, sino de dar cuentas de cómo se va manejando los recursos que se tiene en el municipio, hacia donde se dirige la sociedad y el óptimo crecimiento social de tal municipio. “Una gobernanza que rinde cuentas significa que de las personas con poder para tomar decisiones en los sectores público y privado se espera que se adhieran a los estándares, normas y objetivos acordados públicamente.”¹⁰⁹

Simultáneamente se exige ciudadanos corresponsales con el derecho de exigir a las autoridades la rendición de cuentas, gobiernos transparentes que dan cuenta del diseño administrativo, la implementación de políticas y los gastos concurrentes, desprendemos de la idea de que a la autoridad no se le cuestiona ni se le juzga, al contrario y más aquellos funcionarios electos por principio de representación directa (el voto), deben responder transparentemente de su desempeño para los fines comunes, no es otra cosa que exigir sus obligaciones.

¹⁰⁸ Tradicionalmente, los instrumentos más importantes para garantizar la rendición de cuentas eran las elecciones y la participación de los ciudadanos en ellas. Éstos son los que se conocen como mecanismos de rendición de cuentas verticales.

¹⁰⁹ Instituto de gobernabilidad, *óp. Cit.* p.5.

Como se ha dicho no es tratar de disfrazar los resultados, este proceso de rendición de cuentas sirve para acciones correctivas y dar mejores resultados, son tres años de gobierno y hasta seis si se consigue su reelección, en cualquiera de los casos es responder desde el primer día.

iii. Inclusión.

Se gobierna para todos no para un sector, “se refiere primordialmente a propiciar que las personas vulnerables a la marginación – incluidas las mujeres – participen de manera equitativa en las instituciones y prácticas de gobernanza votando libremente en las elecciones, fungiendo como representantes electas o involucrándose en otras formas de planificación y administración de la gobernanza. La inclusión tiene que ver cada vez más con incrementar la participación ciudadana.”¹¹⁰

Se define a partir de la interlocución entre grupos y sectores sociales, se orienta con este esquema que las instituciones deberían de trabajar de una forma más abierta, deberían desarrollar una comunicación más activa sobre las decisiones que se adoptan, manejar un lenguaje entendible a los sectores sociales en especial si es en fomento de la confianza a las instituciones públicas.

iv. Equidad.

Se refiere específicamente al derecho de cada ciudadana y ciudadano a tener una voz, en pie de igualdad, en los procesos de gobernanza y a beneficiarse equitativamente de los resultados de éstos. Ello significa asegurar que la toma de decisiones esté informada por las voces de todas las personas, incluidas las más vulnerables, y los recursos se repartan en formas que satisfagan las necesidades de toda la gente. La equidad es a la vez una meta y un principio de la gobernanza.

v. Sensibilidad.

La sensibilidad en la gobernanza significa actuar a partir de la información recabada por medio de procesos participativos, en maneras que beneficien a cada

¹¹⁰ Ibíd. p.6.

ciudadana y ciudadano, esto implica escuchar lo que las personas están diciendo y proporcionar servicios y políticas que respondan a sus diversas necesidades, también entendido como un trato más humano y digno, el termino de gobierno humano infiere acercarse a las personas para conocer de primera mano las deficiencias, arrimarse a los sectores sociales, gobernar humanamente.¹¹¹

vi. Defensa de derechos.

La nueva gobernanza local igualmente que cualquier otro esquema, está orientado a hacerse cumplir las metas, objetivos y desarrollarse en un esquema conforme a la protección de sus poblaciones, deben garantizar la protección plena de los derechos, se explica que este punto debería ser una meta de la gobernanza y más si nuestro municipio es identificado con tal o cual sector vulnerable o marginado.

vii. Observancia del imperio de la ley o principio de legalidad.

Cuando las instituciones de gobernanza respetan el imperio de la ley, ello significa que se adhieren a marcos legales justos, establecidos mediante procesos de consenso y no discriminan a ninguna persona de la sociedad. Estas leyes deben ser aplicadas a través de órganos imparciales, por lo cual requieren el establecimiento de una judicatura independiente y una fuerza policial que no sea corrupta, debe contemplarse siempre que exista una necesidad de aplicar uniformemente y con seguridad jurídica. De acuerdo a Norberto Bobbio a medida que un pueblo se civiliza, el hecho de poseer los instrumentos del poder no basta; es necesario haberlos adquirido observando ciertas reglas y principios, que confiere el derecho, universalmente reconocido, de gobernar. De tal suerte que la legalidad tiene la función de transformar una relación de fuerza en una relación de derecho. Legalidad es lo que fundamenta su derecho, es lo que establece el deber.

¹¹¹ Desarrollo humano es un proceso mediante el cual se ofrece a las personas mayores oportunidades. Entre estas, las más importantes son una vida prolongada y saludable, educación y acceso a los recursos necesarios para tener un nivel de vida decente. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano*, 1990.

viii. Legitimidad.

Fundamento de la intervención de los actores en las redes y la cooperación horizontal, en este caso sí se refiere al grado de aceptación de los procesos productivos municipales con alcance a la ciudadanía. Se trata de la conformidad de la población del municipio respecto a las operaciones del gobierno local. “La legitimidad, por lo menos durante algún tiempo, opera como una constante positiva que multiplica cualquier valor positivo que pueda conseguir la eficacia y efectividad de un régimen, si el valor de legitimidad se acerca a cero o es negativo, los fracasos de la eficiencia y la efectividad se multiplicarán.”¹¹²

ix. Gobernabilidad.

Es un objetivo en sí mismo, para conseguir una variedad de objetivos escogidos por los actores implicados y afectados. Se refiere a la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los retos y oportunidades que se le plantean en un momento determinado. En el contexto gobernanza infiere el tejido institucional con capacidad democrática para asumir y procesar democráticamente un conflicto. Si se entiende a los gobiernos como redes de instituciones políticas, entonces gobernabilidad sería la capacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas. Sería el grado de las relaciones entre los actores poderosos que obedecen a fórmulas estables y aceptadas, solo se requiere obedezcan a la formula y no traten de cambiarla. Es asociado por varios académicos a los conceptos de orden, estabilidad, eficacia y legitimidad política basada en la democracia.

x. Participación.

Cambia cuando la sociedad posee suficientes capacidades informativas, cognoscitivas, tecnológicas, organizacionales y productivas, así como capacidades políticas de deliberación y entendimiento y capacidades morales de autorregulación mediante confianza, asociacionismo y cooperación. La calidad, la

¹¹² Linz, Juan, *La quiebra de las democracias*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Alianza Editorial Mexicana, Col. Los noventa, núm. 37, 1990, p.43.

pertinencia y la eficiencia de las políticas implican una participación de los ciudadanos en todas y cada una de las fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de programas.

Una participación reforzada debería de generar mejores resultados y una mayor confianza en las instituciones. La participación depende esencialmente de la adopción de un enfoque integrador, “en la que actores públicos y privados comparten la responsabilidad de definir políticas y regular y proveer servicios”¹¹³

A partir de lo anterior se resalta que la gobernanza no elimina formas de gobernación burocrática, ni gerenciales más bien convive con ellas al aceptar la centralidad del Estado para la búsqueda del buen gobierno pero construye consensos a través de la construcción de espacios públicos, para la deliberación, basados en reglas aceptadas, intercambio de información, mejor comunicación, actuación con transparencia y rendición de cuentas entre todos los actores involucrados. A continuación se presentan los modelos que a lo largo de la historia se han entendido en el entramado de la gestión pública:

Modelos de gestión pública			
Pre burocrático	Burocrático	Gerencial	Gobernanza
Paternalista	Sistema de botín	Plusvalía	Interés público
Estamental	Clases sociales	Consumidores	Ciudadanos
Ciudad-Estado	Estado-Nación	Mercado local-global	Estado-bienestar
Cerrado	Corporativo	Contractual	Concentración
Despótico-Tributario	Autoritario represivo	Democracia representativa	Participación integral
Súbditos	Gobernados	Clientes	Públicos
Subsistencia	Producción	Productividad	Sustentabilidad
Monarquía	Presidencialista	Empresarial	Parlamentario
Conquistador	Colonizador	Globalizador	Cooperación
Tecnológico-Militar	Elite política	Servicios e información	Bien común
Antigüedad	Época moderna	Actual	Emergente.

Fuente. Rosas, Francisco, Calderón, Juan Roberto y Campos, Héctor, *Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial*, Toluca, México, Quivera, vol. 14, núm. 2012-3, julio-diciembre, 2012, p. 124

¹¹³ Cerrillo, Agustín (Coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005. p. 203.

4.3 Desarrollo, fortalecimiento y competitividad local

Estos tres son conceptos que nos hablan de una emergente actuación dentro de los gobiernos y los municipales son nuestra prioridad. Conforme se ha venido desarrollando el presente trabajo se ha insistido en responsabilizar a la misma comunidad o entidad local para integrarse en las decisiones, siendo una propuesta viable la nueva gobernanza local, que incluye y es generadora de redes más participativas. Pero no estaría completa si no se persigue un fin, y el fin de generar una nueva forma de relaciones de poder por medio de la nueva gobernanza local conlleva a querer fortalecer la institución municipal, generar el desarrollo en los municipios y lograr que se entiendan bajo la premisa de competitividad.

Los gobiernos locales deben estar atentos para dar respuesta a los nuevos desafíos del presente siglo (XXI), son nuestros municipios la fuente de los poderes sociales, sin que ninguno de ellos ejerza mayor intensidad que los otros, con esto el desarrollo y su fortalecimiento municipal responderá a la exclusividad de estar haciendo bien las cosas y un poco más, puntar a sus municipios como competitivos en cualquiera de las áreas que le pongan no sólo a nivel nacional sino a niveles globales.

Ahora entendámoslos en el contexto municipal.

¿Qué se entiende por desarrollo local? Toda expresión que refiera la exploración y explotación de los recursos con los que cuenta nuestro espacio territorial, en expresión del INAFED “son las actividades de racionalidad administrativa encaminada a prever y adaptar armónicamente aquellas actividades económicas con las necesidades básicas de la comunidad.”¹¹⁴ Así como se indica, este desarrollo en los municipios es la orientación de aquellas actividades primordialmente las económicas para obtener los máximos beneficios sociales.

¹¹⁴ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Guía Técnica 4. La planeación del desarrollo municipal, México, versión en línea: inafed.gob.mx (29 de marzo de 2015), p. 2.

Me llama la atención que se entienda la exploración y explotación de las actividades, obteniendo los máximos beneficios para hablar de desarrollo, sin embargo en una primera evaluación, se ha logrado consagrar el desarrollo pero a costos irreversibles, es decir, no se habla de un desarrollo sustentable, sino simplemente el desarrollo por el desarrollo, sin ocuparse de aspectos como el ambiental que resulta ser de poco interés para muchos.

Así nos adentramos en el desarrollo pero con su apellido “sustentable”, pues han sido las grandes empresas, los grandes consorcios los que se han visto involucrados en las más grandes devastaciones ambientales dentro de los espacios municipales, cubiertas por las instituciones gubernativas que con afán sólo de ganar, han interpuesto fines privados dejando hacer lo necesario para desarrollarse sin importar el desgaste que de nuestro medio ambiente se lleve.

Han surgido y se han propuesto diversos programas para impulsar el desarrollo de los municipios, dentro de estos se hace notar la *Agenda Local 21* como un mecanismo por medio del cual se avanza de manera sustentable en el desarrollo de las comunidades, es un enfoque integral reflexionando sobre las tendencias presentes de nuestra localidad y hacia donde se pretende llegar.

El apostar por un desarrollo sustentable es frenar el desequilibrio existente entre el hombre y la naturaleza, la idea es generar el desarrollo sin tener mayores afectaciones al ambiente, que aunque no es un problema que se ve al instante, si tendrá repercusiones y no sabemos a que grado, afectando en su mayoría a las generaciones que vienen.

Pensemos que el desarrollo sustentable es la explotación y exploración de los recursos y para buena fortuna los municipios que comprenden espacios territoriales, es donde se encuentran la mayoría de estos recursos. Son los esquemas municipales los poseedores por excelencia de recursos que gestionan el propio desarrollo. El objetivo es prever las acciones y recursos necesarios para generar el desarrollo económico y social que las sociedades actuales exigen.

Si se logra movilizar los recursos con los que cuenta nuestro municipio es sinónimo de encauzar las propias actividades productivas pero en armonía con el medio ambiente. Para lo anterior es necesario que los gobiernos municipales establezcan el orden de prioridades, procurando un desarrollo equilibrado dentro de los centros y las periferias que forman parte de nuestro municipio, así se asegurará el desarrollo en cada una de las comunidades que sean parte del municipio.

Exponiendo algunos ejemplos de municipios en México que han apostado por el desarrollo sustentable nos encontramos con los casos como el de Aguascalientes, San Luis Río Colorado, Querétaro, Puebla y León, solo por hacer mención de algunos y de los cuales platicamos un poco.

Este tipo de municipios han logrado formular y establecer desde hace dos o tres administraciones atrás la generación de iniciativas de desarrollo sustentable, “conscientes de que son los gobiernos locales el principal articulador de demandas y soluciones de la comunidad, para lo cual la aplicación de políticas sustentables innovadoras se convierte en una meta para hacer más competitivo y sustentable el desarrollo del territorio municipal”, expresa Lorena Martínez Rodríguez¹¹⁵ expresidenta del municipio de Aguascalientes. El municipio de Aguascalientes sobresale por el caso de éxito de la línea verde, con enfoque sustentable por el uso eficiente del agua, instalación de energía solar y la inclusión de la ciudadanía con espacios de esparcimiento sano.

¿Cómo se puede hablar de desarrollo a partir de la línea verde en Aguascalientes? Es un cuestionamiento válido en cuanto que se ha sustentado que el desarrollo infiere la exploración y explotación de los recursos para un máximo beneficio, y así fue el caso *línea verde*. Se apostó por la recuperación de espacios públicos a beneficio de los pobladores, un proyecto que involucró al **sector privado** al proveer de la tecnología necesaria para la instalación de recursos eléctricos o hídricos de primera calidad y amigables con el medio

¹¹⁵ Revista Sustentabilidad Local, No. 0, México, ICLEI-Gobiernos Locales por la Sustentabilidad, Secretariado para México, Centroamérica y el Caribe, 2013.

ambiente. **Sector público**, a partir de los gobiernos y principalmente del órgano colegiado, ayuntamiento para generar los acuerdos necesarios para la creación e implementación de dicho proyecto. Siendo beneficiada la población o sector social, con este tipo de proyectos se fomenta la convivencia y desarrollo de actividades de inclusión.

Exponiendo otro caso que se sujeta a la dinámica de desarrollo sustentable en nuestro país es el municipio de San Luis Río Colorado, con la administración de Leonardo Arturo Guillen Medina que impulsó un desarrollo con conciencia ambiental, se ha ocupado de dar bienestar a sus pobladores y elevar la calidad de vida con mejora en el ambiente que le rodea, es decir una visión integral donde se abarcan las diferentes áreas para mejores resultados, mantener el buen estado de los recursos naturales, desarrollo que prioriza ante todo a sus pobladores ya que estos son la base propia del crecimiento, el desarrollo es productividad e inclusividad, mejorando los recursos naturales y el bienes humano local, al tiempo que reduce los costos futuros, la escasez ambiental y los riesgos ambientales.

Resulta de mejor modo impulsarse al desarrollo a la vez que tienes coordinados los diversos sectores que el desarrollo implica, la idea de la nueva gobernanza local con la base relacional y de redes busca esa reestructuración organizativa en el tenor local por el potencial de los recursos de carácter endógeno, atrayendo inversiones y capitales para impulsar el crecimiento económico de la localidad. “Los procesos de desarrollo local se producen gracias a la utilización eficiente del potencial económico local, que se ve facilitado por el funcionamiento adecuado de las instituciones y mecanismos de regulación del territorio.”¹¹⁶

Debe entenderse al desarrollo local como un proceso de crecimiento y cambio estructural de un municipio en el que se identifican al menos tres dimensiones:

1. Económica. Caracterizada por un sistema de producción que permite a las empresas locales usar eficientemente los factores productivos, generar

¹¹⁶ Morales, Milagros, *El desarrollo local sostenible*, Revista Economía y Desarrollo, No. 2, Vol. 140, Julio-Diciembre, 2006, p. 61.

economías de escala y aumentar la productividad a niveles que permitan mejorar la competitividad en los mercados;

2. Social cultural. En el que el sistema de relaciones económicas y sociales, las instituciones locales y los valores, sirven de base para el desarrollo
3. Político administrativa. Las iniciativas locales crean un entorno local favorable a la producción e impulsan el desarrollo.

Además el desarrollo local involucra esa capacidad de los gobernantes para extender en la mayor medida posible el progreso técnico y las innovaciones en la totalidad del tejido productivo y empresarial de los diferentes grupos, a fin de contribuir con ello a un tipo de crecimiento económico más equitativo, generación de empleo y producción en términos sociales y económicos, sin la idea central del municipio como el único generador, sino gobierno, empresas pequeñas o medianas, actores sociales y uno que otro internacional.

El gobierno debe adoptar una actitud proactiva que contribuya definitivamente al desarrollo social, al crecimiento económico y a la creación de empleo, que dirija los procesos de planificación y gestión sustentable, donde el espacio territorial deje de ser considerado el único soporte sobre el cual se asienta una comunidad, sino que se convierta como el factor estratégico de oportunidad de desarrollo.

Desde este punto, lo local como el entorno donde exista un mayor conocimiento sobre la especificidad del perfil productivo y del tejido empresarial de cada base económica local, por lo que la identificación y el fomento de iniciativas de carácter local son más factibles.

En cuestiones de *fortalecimiento* sostenemos la idea de que es el municipio por excelencia el gobierno de proximidad, el espacio público de vinculación social y la unidad de gestión y promoción de las políticas públicas, por esto y otros elementos se necesita formar una figura realmente fuerte, aunque sabemos del centralismo de poder que recurrentemente hemos mencionado, estamos en lo cierto que este orden de gobierno debe crecer sin recurrir en gran medida a otro orden de gobierno, por algo su autonomía es imprescindible.

Aunque existe un Instituto Nacional para el Federalismo y el Fortalecimiento Municipal, poco o mucho puede conseguir para fortalecer los municipios, pues estos deben hacerlo desde su estructura. Es en los municipios donde se logra identificar más fácilmente las necesidades de la población y tiene una capacidad natural para generar las políticas más eficientes a las necesidades.

Hoy día una gran mayoría de los municipios son dependientes de las participaciones y aportaciones que el esquema federal pueda hacer, para ello se muestran algunos datos:

- *“38% es el porcentaje de dependencia de los municipios de las aportaciones federales, a partir del ramo 33 que son recursos etiquetados y que deben destinarse exclusivamente a los rubros de gasto indicados en la Ley de Coordinación Fiscal;*
- *45% es el promedio aproximado de dependencia a las participaciones federales (ramo 28), son recursos con montos no especificados ya que representan la recaudación federal participable.*
- *45% de los municipios destina más de la mitad de sus ingresos totales al gasto corriente.*
- *1.17% de los municipios del país son capaces de cubrir su gasto corriente con ingresos generados directamente por ellos, es decir ingresos propios.”¹¹⁷*

Esto nos habla de una problemática en la mayoría de los municipios en que pesa el centralismo del poder, muchos de los gobiernos locales no pueden hablar de un fortalecimiento en la medida de que ni siquiera cuentan con sistemas administrativos modernos, en donde los niveles de desigualdad y de preparación profesional de las autoridades y funcionarios municipales nos hablan de la incapacidad de gobernar y la poca preparación que requiere el timonear una

¹¹⁷ Castro, Rosario, *El fortalecimiento institucional municipal y un federalismo corresponsable. Elementos favorables para la acción internacional de los gobiernos locales*, México, Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED), 2012, p.14

entidad local, donde se ve desprovista la imagen municipal y se toma como espacio de manutención de amistades o compromisos de otra índole.

A continuación se presentan cuatro rasgos que impulsan el fortalecimiento de los municipios:



Fuente. *Elaboración propia*

Como se ha mencionado, los gobiernos locales en nuestro país deben tener una orientación hacia la mejora continua, para esto una secuencia básica para entenderlos como competitivos o no, implica los siguientes elementos expresados en el siguiente esquema:



Fuente. *Elaboración propia*

Se habla de generar municipios competitivos, con visión de desarrollo y fortalecimiento en la medida de que las sociedades son cambiantes y el presente siglo envuelve nuevos y más retos de gobernabilidad, el esquema de la nueva gobernanza local gana paso a los desafíos de nueva gestión que se definen en 5 tipos:

1. Gobernabilidad y generación de un nuevo concepto de ciudadanía
2. Nueva base económica: oportunidad y competitividad
3. Infraestructura urbana
4. Calidad de vida, integración social y sostenibilidad
5. Generación de espacios urbanos de alta calidad

4.4 Futuro de las relaciones de poder en el ámbito municipal de México

Los esquemas de gestión administrativa y de gobierno al paso del tiempo han intentado ir modernizando los esquemas para dar solución a las problemáticas concurrentes que se dan en específico en el esquema municipal, pero conforme se van aplicando resultan decepcionantes a ojos de los ciudadanos y de otros sectores de la sociedad.

Mucho de ello es respuesta a la gran centralidad de poder que en nuestro país persiste, que fortalece la figura paternalista del Estado y da resultados de conformidad por parte de los gobiernos municipales y esto es lo que proyectan a la sociedad, el futuro de las relaciones de poder en el municipio implica primero que nada un cambio de mentalidad para alejarse de los fantasmas que siguen pesando en las instancias municipales, conozcamos uno de los escenarios en que se puede desarrollar y lo que infiere la introducción de la nueva gobernanza local como el esquema de reformulación de los poderes y sus relaciones.

Uno de los objetivos del presente trabajo ha girado en torno a que el concepto poder desde su origen ha mostrado las relaciones sociales y ha sido adoptado por la ciencia política en el hecho de la dirección de la sociedad a través de la

trascendencia de la acción gubernamental, es decir se relaciona el poder en el gobierno y la administración y son otros campos y otros actores los que deben relacionarse con este, el político, con fines de reconstrucción social, política y económica.

En el presente estamos en un diseño decadente e impotente para alcanzar las metas establecidas en cualquiera de los campos, por lo que la integración de nuevos esquemas apegados a las realidades municipales nos demuestra que se requieren de actores activos más que pasivos, propositivos y con visión, esto es, agentes económicos y sociales independientes de los agentes políticos, cuyas acciones se apeguen a la lógica y legalidad de lo público.

“En consecuencia, [tenemos] el hecho de que varias políticas sociales y servicios públicos han comenzado a llevarse a cabo mediante formas que ya no son exclusivamente gubernamentales, burocráticas, sino que incorporan mecanismos de mercado y de participación de la sociedad y reseña que se introducen formas de asociación y cooperación del sector público con el sector privado y social para atacar problemas sociales endémicos y producir los futuros deseados.”¹¹⁸

La orientación de las relaciones de poder incluye quebrar el esquema de poder monopólico, principalmente político, introduciendo mecanismos de mercado para incluir más al poder económico, competencia, exposición de sistema de precios, en el caso de dar poder al poder social, incluye incentivar la participación, promover cambios culturales, en conjunto generar los cambios estructurales, sin dejar que el peso económico absorba el liderazgo de la coordinación de las relaciones.

Uno de los fantasmas que pesa en los cambios estructurales y organizacionales, es que se ha planteado la idea de que lo privado es malo, sin embargo existe una idea más ligera de esto, lo privado coadyuva al poder político en la medida de que este sepa explotarlo y no que sea el poder económico el que explote al político, es decir la privatización es uno de los mecanismos más cómodos para incluir al

¹¹⁸ Aguilar, Luis, Óp. Cit. p. 41

sector económico, o más bien a las figuras económicas, ya que ellos controlan casi todo, sólo necesitan del poder político ciertos mecanismos legales para operar, ante esto la sociedad se vuelve distante y pierde la credibilidad del actuar del gobierno, por ende con la nueva gobernanza local se sugiere no llegar al grado privatizador si no estar a favor de los asociacionismos con el sector privado, será la figura del poder político quien seguirá llevando las riendas de la conducción de la vida en sociedad, pero se observarán más y mejores mecanismos para colaborar con el gobierno municipal.

Las redes de interacción público-privado, son importantes para el desarrollo y fortalecimiento del mismo Municipio, pero cuestionemos ¿qué pasa para incluir a la sociedad? ¿qué mecanismos servirán? y ¿para qué van a estar orientados dichos mecanismos? Uno de los propósitos de la Nueva gobernanza local es el involucramiento de actores estratégicos y la formación de nuevas redes entre estos actores, ahora, con lo que respecto al poder social o también entendido como poder ciudadano, sabemos que en la actualidad se ha dado un “despertar de la sociedad” que se quiere hacer presente en las decisiones que le afectan claramente: la dotación de servicios, educación salud, empleo, etcétera.

Si la sociedad es la que mejor conoce las problemáticas aun más locales, porque no hacerle partícipe de la planeación, propuesta de proyectos u otros, también ha crecido el miedo de soltar poder al ciudadano pues en cantidad es mayor, las masas son un conflicto fuerte para los propios gobernantes pues pueden acabar con el ejercicio de gobierno si no son controlados de una buena manera, es por esto que incluir a sectores sociales estratégicos en las decisiones puede tener varios beneficios, 1) cambiar un sistema estructural jerárquico tiránico; 2) la inclusión social y 3) la definición de resoluciones porque se tienen bien identificados los problemas.

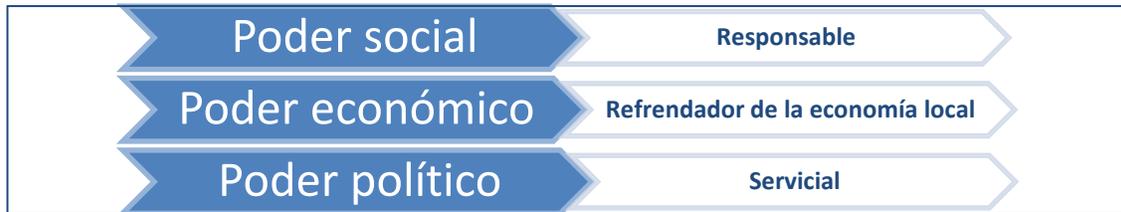
Mecanismos de participación ya se ha hablado de ellos, desde los que son directamente ejecutables al gobierno como lo nuevo que escuchamos como los presupuestos participativos, juntas vecinales, cabildos abiertos, en fin. Permitir esta inclusión es por un lado recuperar la democracia perdida y que sólo es

valorado por el actuar de los gobernantes y por otro lado es otorgar cierto poder a las personas que desde inicios de la vida en sociedad optaron por ceder ciertas libertades por una mejor convivencia, desde el otro punto es interesar a la sociedad por los programas, instituciones y estructura del gobierno, los procesos de toma de decisiones, implementación de políticas públicas, así como las relaciones entre el gobierno y la sociedad.

En particular hablar de empoderamiento ciudadano en las relaciones de poder tienen un tinte de cambio por los mismos cambios que la sociedad conlleva, es inevitable el despertar de la ciudadanía en los temas que cada vez le competen más, por ello exige nuevos líderes, no candidatos, gobiernos renovados, que son quienes lideran la coordinación, por ello la importancia de su actuar y sus cambios de mentalidad, dejar la idea de deidad que se tiene, de esas ideas viejas que no permiten que los gobernantes actúen como personas, se expresa una nueva gestión que entienda la implicación activa de los tres sectores fundamentales, el político, económico y social, construcción de proyectos locales con implicación ciudadana, dejando el modelo paternalista tradicional en que no empoderan a la ciudadanía, que son ineficaces a la complejidad de los desafíos de la gestión, significa asistencia activa, si bien las concepciones empresariales sirvieron para ir modernizando la gestión sólo implica tecnicidad más que resolución.

La alternativa de la nueva gobernanza local muestra las redes de poder como el tejido de participación de los actores implicados en las demandas y resoluciones, es un modelo que combina eficacia de la gestión y fortalece la participación, destaquemos que la política se hace desde lo local, por lo que se necesitan diseños adoptadas a las necesidades, altos niveles de involucramiento de los actores locales, en su diseño y aplicación, fomentando una gestión pública participativa, así estos tres actores principales se deben definir a partir de los siguientes sinónimos:

Gestión pública participativa

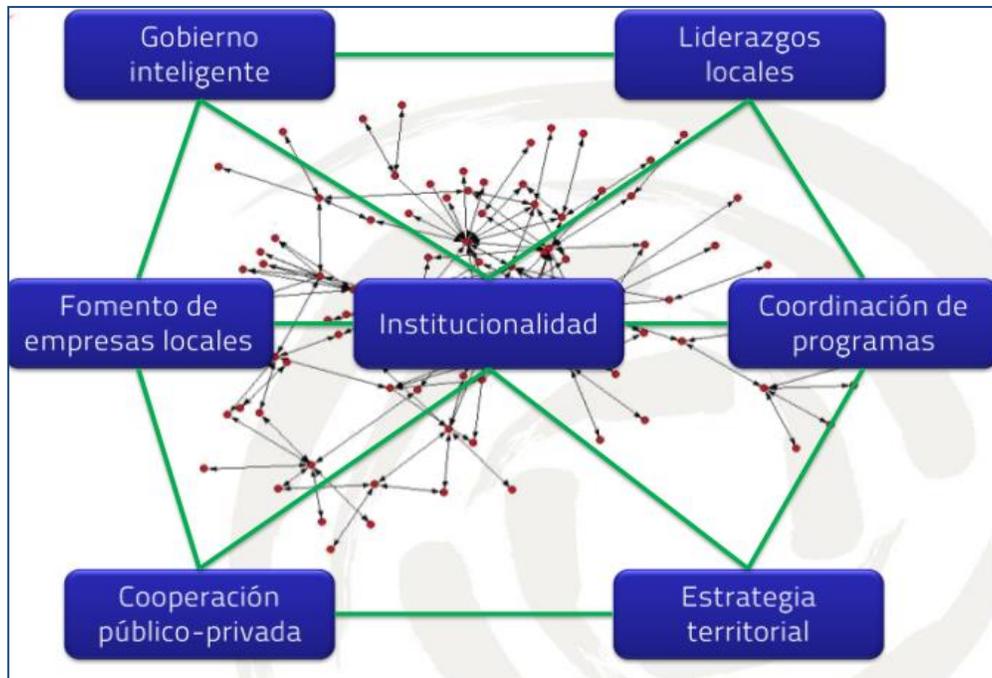


Fuente. Elaboración propia

En un esquema más amplio, las relaciones de poder en el contexto de la nueva gobernanza local implica patrones de coordinación, alianzas y cooperación entre actores políticos, económicos y sociales una forma que combina la democracia participativa y la eficiencia administrativa. Hablamos de redes con la acción pública, porque bien definimos que el gobierno persistirá como la figura máxima, sin embargo el cambio de su actuar es quien dará el cambio en la forma estructural y organizativa, se define como "...el resultado de la cooperación más o menos estable, no jerárquica, entre organizaciones o grupos que se conocen y se reconocen, negocian, intercambian recursos y pueden compartir normas e intereses."¹¹⁹

¹¹⁹ Cabrero, Enrique y Zabaleta, Dionisio, *¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas*, Caracas, Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 43, Febrero. 2009.

Escenario de redes y relaciones de poder con el esquema de la nueva gobernanza local



Fuente: *Iniciativa local, Cabildos en Movimiento, en: fortalecimientomunicipal.org*

El esquema anterior es un escenario que exige poner todo el esfuerzo a las tendencias locales de incertidumbre, ingobernabilidad, mercados débiles, creciente innovación tecnológica, crisis de identidad, migraciones, pobreza y podemos seguir enlistando, el propósito es replantear los desafíos a partir de la vinculación proactiva no sólo eso sino de generar esa participación. Como se presenta en el esquema anterior es una red más completa y no por ello compleja, se enuncian los elementos indispensable para una gobernabilidad legítima y legal, darle peso a la autonomía municipal, haciéndolo a este algo central y no la externalidad del sistema federal, no por ello hablemos de un desprendimiento radical de sistemas (Federal-Estatal-Municipal) más bien referirnos a gobiernos con capacidades de relacionarse y conducir esfuerzos que a la suma hagan más.

Del gobierno podemos adicionar, que su actuar debe estar concentrado en desarrollar funciones de planeación y liderazgo para responder a los futuros retos económicos y sociales, preocupa el no tener una visión prospectiva, las relaciones

de aquí para adelante tienen que hacer frente a la adversidad para ganarle al futuro, como botón de muestra se requiere:

- ✓ Renovación del liderazgo local
- ✓ Prioridades compartidas, multiplicación del impacto de los recursos públicos
- ✓ Transformar la administración: administración relacional
- ✓ Generar espacios de colaboración y compromiso con la ciudadanía
- ✓ Reestructurar los procesos de participación ciudadana: hacer ciudadanos completos
- ✓ Cooperación entre actores y gestión de proyectos en red; sinergia de recursos

Adicional, se tiene que voltear a la estructuración de igual modo de la agenda política, ya que esta será el eje de que se haga más o menos participativa aquel tejido social, llamado relaciones de poder, con la siguiente se presentan los escenarios de la agenda política municipal en que se deben enfocar los problemas específicos, tangibles, involucrar a la gente afectada por los problemas y fomentar el desarrollo de conectividad, estamos en la perspectiva centrada en la administración local como el agente prestadora de servicios públicos pero para poder entender el esquema de la nueva gobernanza local ya hemos definido la importancia de llevarla a espacios públicos, con la ciudadanía y un tanto privados con los presentes en el poder económico, en que la hechura de las soluciones es relacional a las redes de interacción, el entorno local seguirá siendo la base de las políticas públicas, será el municipio el espacio público vital de la vinculación social.

A continuación presentamos el esquema en que evoluciona la agenda junto con el esquema de la nueva gobernanza local:

Gobierno municipal y la nueva gobernanza local

Tipo de agenda	Agenda tradicional	Agenda ampliada		Agenda integral	
Naturaleza de la agenda	<ul style="list-style-type: none"> • Reactiva • Recepcionista • Acumulativa de funciones • Acumulativa de demandas 	<ul style="list-style-type: none"> • Previsora (prevé necesidades de infraestructura y efectos del crecimiento) 		<ul style="list-style-type: none"> • Proactiva • Diversificada • Densa • Mayor profundidad 	
Funciones	<ul style="list-style-type: none"> • Alumbrado público • Recolección de basura • Parques y jardines • Panteones • Mercados • Rastros • Policía 	<ul style="list-style-type: none"> • Alumbrado público • Recolección de basura • Parques y jardines • Panteones • Mercados • Rastros • Policía 	+ <ul style="list-style-type: none"> • Planeación urbana • Agua potable • Seguridad pública • Zonificación y reservas • Uso del suelo • Transporte 	<ul style="list-style-type: none"> • Alumbrado público • Recolección de basura • Parques y jardines • Panteones • Mercados • Rastros • Policía • Planeación urbana • Agua potable • Seguridad pública • Zonificación y reservas • Uso del suelo • Transporte 	+ <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo integral (urbano y regional) • Competitividad • Bienestar social (marginación y pobreza) • Medio Ambiente • Desarrollo humano • Educación • Salud • Vivienda • Seguridad pública integral
Actores participantes	<ul style="list-style-type: none"> • Administración municipal • Gobierno/ Ayuntamiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Administración municipal • Gobierno (Ayuntamiento) 	+ <ul style="list-style-type: none"> • Agencias federales y estatales • Actores no gubernamentales 	<ul style="list-style-type: none"> • Administración municipal • Gobierno (Ayuntamiento) • Agencias federales y estatales • Actores no gubernamentales 	+ <ul style="list-style-type: none"> • Redes amplias de actores sociales • Redes intergubernamentales • Redes internacionales
Mezcla de recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Espera pasiva de transferencias federales • Recursos propios limitados 	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencias Federales 	+ <ul style="list-style-type: none"> • Búsqueda de fuentes gubernamentales alternas • Ampliación de esfuerzos recaudatorios 	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencias Federales • Búsqueda de fuentes gubernamentales alternas 	+ <ul style="list-style-type: none"> • Ampliación de esfuerzos recaudatorios • Búsqueda de otras fuentes • Mezclas público-privadas • Cofinanciamientos • Fuentes crediticias • Emisión de deudas

Fuente. Adaptado de Alenda, Stéphanie, Del gobierno local a la gobernanza local. Rol de los municipios y desafíos de la gestión territorial, Universidad Andrés Bello, Chile.

Finalmente la gobernanza apunta a que el ejercicio de gobernar o administrar se más indirecto pero con acciones más directas, siempre con el respaldo ante las leyes, reconociendo la existencia de actores económicos y sociales y su relevancia en la composición de la estructura social y sus competencias en la solución de las diversas problemáticas locales. Lo que requiere visión estratégica, suma de capacidades y recursos entre privados, públicos, organizaciones no gubernamentales de forma asociativa. Será en este espacio local, como lo denominaba Tocqueville “la comuna” en donde reside la fuerza de los pueblos libres (township).

¿A quién se faculta y a quien se responsabiliza? para que estos se hagan cargo por si mismos de realizar determinadas tareas de interés común, presentando al gobierno como agente financiero, promotor de asuntos, facilitador de la acción colectiva, regulador, arbitro de inconformidades y conflictos, asesor técnico, contratista de servicios, socio de proyectos, evaluador de las actividades y resultados de los actores externos al gobierno. Formas asociativas de gobernar en forma de redes, las cuales comienzan a ser el modo de atender los asuntos que se consideran cruciales para sostener la orientación y la coordinación social y sobre todo, para tender aquellos asuntos en los que el gobierno ha dejado de tener en sus manos los recursos clave de éxito o ha visto reducido su margen de maniobra, como el crecimiento económico.

La articulación de estas relaciones será capaz de generar cohesión al interior de nuestros municipios, generación de redes alternativas, nuevo sistema, nuevo sesgo de la política, independiente de los partidos de cuadros (burocracias partidistas), que lo único que expone son conflictos inherentes a la lucha por el poder.

BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO IV

1. Aguilar, Luis, *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.
2. -----, *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*, México, Palabras en Libertad-Für Die Freiheit, Friedrich Naumann, 2010, segunda edición.
3. -----, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2013.
4. Alburquerque, Francisco, *El enfoque del desarrollo económico local*, Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo, 2004.
5. Arendt, Hannah, *La condición humana*, España, Paidós, 2005.
6. Blancas, Edgar Noé, *Más municipios más desarrollo. Estudios sobre desigualdad, identidad colectiva y gobierno local*, México, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, 2009.
7. Borja, Adriana y Bucio, Mónica (Coord.), *Legitimidad y gobernabilidad democrática: los horizontes del buen gobierno*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados/ LIX Legislatura, México, 2010.
8. Castro, Rosario, *El fortalecimiento institucional municipal y un federalismo corresponsable. Elementos favorables para la acción internacional de los gobiernos locales*, México, Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED), 2012.
9. Del Campo, Esther y Haro, Ana, *A la búsqueda de una gobernanza responsable: descentralización y mecanismos de rendición de cuentas en los municipios bolivianos*, Caracas, Revista del CLAD. Reforma y democracia, 2009.
10. García, Jesús, *Gobierno local y reforma del Estado en América Latina*, Tesis doctoral, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.
11. -----, *Liderazgo para el ámbito municipal (reflexiones organizacionales)*, La Antigua Guatemala, VII Congreso Iberoamericano de Municipalistas, 2007.
12. -----, *Liderazgo, La capacidad de impulsar a gente ordinaria, para lograr cosas extraordinarias*, s/d.

13. Guy, Peters, *Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar*, Caracas, Revista del CLAD. Reforma y democracia, No. 39, 2007.
14. Kooiman, Jan, *Governing as governance*, Londres, SAGE Publications, 2005.
15. Lau, Edwin, *Construyendo una nueva gobernanza a través del e-Gobierno: una visión de la OCDE*, Revista del CLAD. Reforma y democracia, No. 31, Caracas, 2005.
16. Lerner, Bertha, Uvalle, Ricardo y Moreno, Roberto (Coord.), *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales e Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., México, 2012.
17. Mochi, Prudencio y Vargas, Alejandro, *Estrategias de desarrollo local en el marco de la globalización: análisis de estudios de caso en México*, Caracas, Revista del CLAD. Reforma y democracia, No.37, 2007.
18. Natera, Antonio, *La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular*, Universidad Carlos III de Madrid, Departamento de Ciencia Política y Sociología, Madrid, 2004.
19. Orellana, Arturo, *La gobernabilidad metropolitana de Santiago: la dispar relación de poder de los municipios*, Revista Eure, Vol XXXV, No. 104, Chile, 2009.
20. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), *Governance in Transition, Public Management Reforms in OECD Countries*, París, 1995.
21. Ospina, Sonia, *Gobernanza y liderazgos para el cambio social*, Caracas, Revista del CLAD. Reforma y democracia, No. 35, 2006.
22. Pascual, Josep María y Fernández, Amelia, *La gobernanza democrática: un nuevo enfoque para los grandes retos urbanos y regionales*, América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC), 2007.

23. Prado, María del Carmen (Comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, Colegio de México, 2011, primera reimpresión.
24. Revista Sustentabilidad Local, No. 0, México, ICLEI-Gobiernos Locales por la Sustentabilidad, Secretariado para México, Centroamérica y el Caribe, 2013.
25. Rodríguez, Cesar Augusto, *La competitividad en los municipios de México*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, 2008.
26. Serna, José María, *Globalización y gobernanza: las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.

Referencias en línea.

1. Conejero, Enrique, *Globalización, gobernanza local y democracia participativa*, Universidad de Miguel Hernández, Elche, versión en línea: dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2538753.pdf (julio 30, 2014)
2. Enríquez, Alberto, *Desarrollo económico local: definición, alcances y perspectivas en América Latina*, versión en línea: <http://www.condesan.org/e-foros/DesLocal/AVillacorta.pdf> (marzo 15, 2014)
3. Instituto de gobernabilidad, *Gobernanza: concretos, objetivos y principios*, versión en línea: http://sendasal.org/sites/default/files/02Conceptos_objetivos.pdf (agosto 17, 2014)
4. Morales, Milagros, *El desarrollo local sostenible*, Revista economía y desarrollo, No. 2, Vol. 140, Jul-Dic, 2006, versión en línea: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/09398.pdf> (junio 16, 2014)
5. Navarro, Ricardo, *La participación ciudadana y la legitimidad del poder político en el Municipio*, Gaceta Mexicana de Administración Pública estatal y Municipal, versión en línea: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/18/trb/trb13.pdf> (agosto 21, 2014)

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

1. García, Dora, *Manual para la elaboración de tesis y otros trabajos de investigación jurídica. Normas básicas de estilo y redacción para investigadores de derecho*, Porrúa-Facultad de Derecho, Universidad Anáhuac, México, 2009, tercera edición.
2. Hobbes, Thomas, *Leviatán. O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008, decimoquinta reimpression.
3. Leftwich, Adrián, *¿Qué es la política? La actividad y su estudio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, primera reimpression.
4. Linz, Juan, *La quiebra de las democracias*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Alianza Editorial Mexicana, Col. Los noventa, núm. 37, 1990.
5. Moyado, Francisco, *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, primera parte, número 64, México, 2002.
6. *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, No. 3, México, 1989
7. -----, No. 14, México, 1992.
8. -----, No. 47, México, 2001.
9. -----, No. 58, México, 2004.
- 10.-----, No. 65, México, 2006.
- 11.-----, No. 66, México, 2007.
- 12.-----, No. 69, México, 2008.
- 13.-----, No. 72, México, 2009.
- 14.-----, No. 78, México, 2011.
- 15.-----, No. 80, México, 2011.
16. Wallerstein, Immanuel (Coord.), *Abrir las ciencias sociales*, México, siglo XXI, 2007, décima edición.

Referencias en línea.

1. Cámara de diputados
<http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>
2. Centro de información y recursos para el desarrollo CIRD.
www.cird.org.py
3. Centro Interamericano de Gerencia Política
<http://www.centropolitico.org/negociacion-politica/>
4. Diccionario de la Real Academia Española
<http://www.rae.es/>.
5. Fortalecimiento Municipal
<http://www.fortalecimientomunicipal.org/>
6. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED)
<http://www.inafed.gob.mx/>
7. Rotativo Digital
http://rotativodigital.com.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=1226:tipos-de-actores-politicos&catid=36:columnas-categ&Itemid=54

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La relevancia que se tienen que dar de inmediato al orden de gobierno local o municipal como organización primera de la sociedad.

Históricamente nuestros municipios han padecido estar a la sombra de otros órdenes de gobierno, es prioritario demostrar con esta investigación la relevancia que tienen nuestros municipios porque es en ellos que desarrollamos nuestra vida en sociedad, nuestro primer contacto con la vida política y la relación primera para resolver los problemas de la comunidad.

¿Qué buscamos? Generar su descentralización y autonomía real donde los municipios no necesitan de los otros órdenes de gobiernos ya que se les ha dado cualquier apertura de decisión, el punto focal es que la estructura limita su actuar y si ha sido difícil luchar contra los gobiernos Estatales y Federales, pero se debe aprender a hacer las cosas de primera disposición, a no esperanzarse de lo que pueden o no otorgarnos los órdenes de gobierno “supremos”.

Las constantes faltas y opacidad de los gobiernos ha producido descontento social que se traduce en ingobernabilidad y deslegitimación en los menores casos, otros tantos se encaminan a desobediencia social y desorden, ante esto, se requieren autoridades con conocimiento de la estructura municipal, capacitados en temas técnicos y humanos y con visión estratégica que pueda mediar cualquier altercado entre los diversos poderes o figuras del poder.

Se demostró que la estructura municipal como organización social es la primera en mostrar la cara por el gobierno por esto es que es importante conocer lo básico de la estructura municipal para accionar según las necesidades.

Son jurídicamente autónomas dentro de lo local representan el poder social y político, nuestros municipios: un microcentro de poder público, con un gobierno representativo elegido de forma directa, su función primordial es que atienda las necesidades primarias de la sociedad con los que tiene contacto directo de ser así la misma condición del Estado mejorará.

SEGUNDA.- Los municipios se han definido por contar con sistemas centralizados, paternalista, subordinados no solo al poder ejecutivo sino al mismo orden de gobierno estatal y federal, lo que los ha reducido a forzar sus iniciativas en lugar de ser un orden de gobierno debatiente, independiente y constructor de sus propios acuerdos.

Aún en el presente siglo, seguimos luchando por mejorar día a día las condiciones municipales, de poco o mucho han servido los avances en materia política y administrativa que se le ha proveído al ámbito municipal, siempre que todo poder en nuestro país es central o se encuentra centralizado. Aunque nuestra norma nos marque sobre la autonomía y la división de poderes, en la práctica como lo referimos son pequeños grupos los que controlan los poderes inmersos en la esfera local.

Lo anterior nos lleva a que el Estado no ha permitido a los municipios desarrollarse de la manera más óptima, pues siempre deben su cargo a un superior, lo que los ata a la hora de tomar las decisiones propias de los municipios. También muy en referencia a que los municipios no han logrado tomar esa postura de desprenderse de los poderes centrales, es una constante falta en las administraciones de personas al mando que tengan visión debatiente y generen los acuerdos sin esperar la aprobación de un gobernador o del mismo presidente de la república.

Se tiene que luchar por realzar su condición de gobierno equivalente a los estatales o al federal, no sólo como la base de los anteriores mencionados.

TERCERA.- Si la estructura social nos determina las figuras actantes, es pertinente mantenernos al margen de que los intereses no sean desviados a fines privados, permitiendo la inclusión de los ciudadanos como actores activos.

El esquema municipal a partir del poder destaca y fortalece la naturaleza del esquema social. El poder es representado por personas y son estas las que lo poseen y lo ejercen, en el contexto municipal el involucrar a los diversos actores

en el poder coadyuva a la realización de los fines municipales, debe de ser una suma para beneficios públicos-sociales, en general en la medida que se incrementa y profundiza la vida operacional del Municipio como institución, se conocerá la efectividad de estas, se ampliarán los procesos democráticos, habrá una mejor distribución de la población, se buscará un justo reparto de la riqueza, se contará con la capacidad de ofrecer servicios públicos de mayor calidad y sobre todo mejorará el equilibrio entre sociedad y gobierno.

Los actores centrales del gobierno se presentan en primer momento como representantes de las elites del poder antes que de la sociedad, lo cual no puede permitirse que se sobrepongan al fin del municipio “el bien común”

Si el fin del municipio es el bien común, la clase política principalmente no debe perderse de estos fines públicos, se dejó en dicho que ciertas elites o grupos se encuentran en la lucha por el poder para generar beneficios a su sector, sin embargo no se debe permitir que los fines privados estén por encima de los públicos, sino caeríamos en el vicio de que los municipios son vistos como un mero negocio para los que acceden al poder. A que refiero, que sí, la figura política principalmente será la que genere la confianza y las condiciones para que exista una cooperación de sectores y será la mediadora de las negociaciones.

CUARTA.- ¿La estructura y funcionamiento de los municipios en nuestro país es realmente representativo? Debemos una integración municipal (gobierno-administración) más allá de los partidos políticos, si a ellos no escapa ningún suceso al interior de la esfera de decisión municipal, integrar a los diversos sectores genera un actuar amplio.

Nos encontramos en una realidad en que los partidos políticos le han dado la apertura a personas que no necesariamente tienen una carrera política o de partido, sino que buscan sumar a figuras que influyen en las decisiones pero como actores carismáticos, muchas de estas personalidades se llegan a sumar a los gobiernos y administraciones municipales pero no traen un esquema de trabajo viable para el desarrollo del municipio como tal, si estamos bajo este supuesto

podemos decir que si, se ha impulsado la representatividad al interior del municipio, pero no con las condiciones que se requiere, el sumar a las figuras representativas de un sector x o y (por ejemplo hablemos de algún atleta, deportista, líder sindical, líder juvenil, asociación de padres de escuela, en fin) no nos garantizan que tengan los conocimientos básicos para generar las políticas afines a las problemáticas que representan.

Es por ello que la representatividad la vemos limitada a intereses nuevamente, intereses que se vuelcan elitistas o sectoriales y a su vez se podrían producir privados.

La representatividad va a estar en el tenor de la representación política ya que será este el momento en que abra una representación legal-política que actuará en nombre de un elector, un grupo sector en la razón de fines particulares, mantienen control y mediante la forma institucionalizada se buscan los mecanismos de abordar sus intereses, con esto los poderes se van alineando en manos de lo permitido y con ello propiciar un esquema de democracia representativa. Ojo, no sólo los ciudadanos se les conceden la representación en el gobierno sino que esta ha sido ampliada para hacer presentes las voces, opiniones y perspectivas de los grupos sectorizados. En palabras simples, generaremos representatividad en relación a que los actores políticos se asuman como parte y defiendan los intereses de los ciudadanos en la arena política (ayuntamiento).

Se ve consagrada la representatividad en el momento que se elaboran documentos que den sustento, como son las políticas públicas, decretos, reglamentos, etcétera. La vida municipal representa la fuente más vivida de las políticas, los programas y proyectos, se debe retomar su impulso ahora con periodos de gobierno que permiten pensar y tener visiones a mediano o largo plazo, a esto le apostamos con la reforma política electora, aprobada en el año 2014.

QUINTA.- Casuística plural en el proceso de la toma de decisiones y atención de las demandas ciudadanas.

Las agendas políticas de gobierno son de mucha relevancia porque en ellas veremos reflejada las intencionalidades de los grupos y actores en el poder, es decir, hacia donde van a estar orientados los tres años de gobierno y que será la prioridad para nuestro municipio.

El generar los ejes rectores de gobierno son tan necesarios como la democracia requiere a los ciudadanos, serán la guía del actuar de gobierno y si desde un inicio no se plantean de manera precisa los ejes de actuación, se pasarán los tres años de gobierno divagando y tratando de atender necesidades que tal vez no sean prioritarias ante los ojos de los pobladores.

En relación a los ejes y la agenda de gobierno, debemos conocer a nuestros municipios para saber que les aqueja, por eso la invitación al estudio del municipio, antes de integrarnos a un esquema de gobierno o administración, sino tenemos el conocimiento previo de la estructura en que nos desempeñaremos, será difícil que podamos reconocer las debilidades y problemáticas a las que nos enfrentamos. Una agenda bien planteada en rubros básicos que se puedan expandir es el resultado de que las decisiones están encaminadas a las demandas de la ciudadanía, generando confianza, gobernabilidad y legitimidad de nuestro gobierno.

Una agenda completa con enfoque de desarrollo sustentable es una agenda que busca cubrir todos los espacios deficientes de la comunidad. Determinar las prioridades de gobierno. Sumando lo que se requiere para transitar y que este tipo de esquema sea eficiente, es el planteamiento de una agenda que la gente entienda, en que los ciudadanos visualicen lo que les aqueja, no lo que quieren los gobernantes vender a la gente, es hacer con lo que se tiene y explotar de buena manera cada uno de los elementos de su entorno. Una agenda local que todo gobierno mínimamente puede observar, sabemos de los gobiernos tan distintos por todas sus características pero lo mínimo por lo que se empieza es:

- Servicios públicos de calidad
- Desarrollo sustentable
- Desarrollo humano
- Gobiernos transparentes y que rindan cuentas

SEXTA.- Dispositivos electorales que conciernen una elección por planilla producen: 1) acceder por vía directa, bajo la planilla y 2) por representación proporcional, resulta inequitativamente.

En cuanto los sistemas políticos que se practican en nuestros municipios, se definen a partir de dos tipos: el ya mayormente conocido como el de planilla en el que la mayoría de los integrantes del ayuntamiento se eligen por medio de esta fórmula, y los cargos restantes se designan mediante la representación proporcional en listas cerradas y bloqueadas. Esta es la mayoría de nuestros municipios, que gozan de un control del ayuntamiento y persiguen el esquema del centralismo en la propia administración municipal, aun con la pluralidad de partidos se monopolizan los ayuntamientos.

Este tipo de elección por planilla como lo conocemos, premia aún más al “ganador” quien consigue mayorías excesivas que se vuelven cuestionables ante nuestra democracia, una inequidad generada por el mismo sistema electoral dominante de poder, que facilita a su vez esa supremacía de nuestro ejecutivo quien genero desde la planilla como candidato, círculos de confianza que estarán dándole la mano una vez en la esfera del poder.

El sustento de modificar esta inequidad es por medio de los sistemas en donde sólo la figura presidente municipal y el síndico son electos por esa planilla ganadora y el total de sus regidores es absorbida por una representación proporcional o el otro caso es que todos los cargos se voten, que la ciudadanía elija uno por uno a sus representantes en el ayuntamiento.

El no premiar más al ganador, por medio de sistemas electorales municipales no por planilla incentiva el dialogo y la negociación de los regidores de otras fuerzas políticas para llegar a los acuerdos necesarios.

SEPTIMA.- En nuestros municipios tenemos la tendencia hacia la sobrerrepresentación y subrepresentación.

Ha sido una problemática constante la representación en los municipios de nuestro país, todo se ha generado a partir del sistema electoral con el que contamos, que sólo beneficia siempre al partido ganador, propiciando la sobrerrepresentación por un lado (partido ganador) y la subrepresentación (partidos que pierden en la contienda electoral).

Para generar en nuestros municipios la real representación y desarrollo de la democracia, en primer punto debemos propiciar sistemas electorales municipales mixtos que no apremien los resultados de las elecciones, que se de partida a los partidos políticos chicos y locales en los ayuntamientos, tal como se expresó en el punto anterior.

Necesitamos buscar que el mayor número de funcionarios públicos se resuelva bajo el estatuto de representación minoritaria, es decir, invertir el proceso, revirtiendo que el número de funcionarios del ayuntamiento electos por una planilla no sean más que los electos por representación.

A nuestro entender no se permitirá el dominio partidista que genera centralidad de poder, sino que el poder estará distribuido, equilibrando el porcentaje de los votos en los cargos que se ocupan en los ayuntamientos.

OCTAVA.- La nueva gobernanza local es la mecánica de cambio político en los factores de innovación y modernización en el plano organizacional, las prácticas y conducción de la acción pública.

Un sistema que adolece de fallas en la representación y en el diseño democrático que impide su funcionamiento y toma de decisiones, exige un giro en su forma de gobernar, para ello la nueva gobernanza local es una de las nuevas direcciones que pueden tomar los municipios para generar ese cambio que requieren.

La nueva gobernanza local es idóneo para los municipios de México porque implica compartir funciones (desprenderse del centralismo) y coordinar actores. La

trascendencia del sistema administrativo a la nueva gobernanza local, más que un sistema de administración, resulta una herramienta, que puede observar los resultados, en la medida de que se busca adherir nuevos actores de los demás sectores externos al político, como indicadores reales del crecimiento de los gobiernos está la puesta en escena de planes y programas y la validación o evaluación de estos a través de la sociedad organizada quien dará seguimiento y evaluará al gobierno. Estos principales elementos se orientan al desarrollo de gobiernos confiables que tenga que ver con el ejercicio de gobierno y con la participación de la sociedad. Ayuda a que los empresarios y los sectores económicos tengan garantía de invertir y coadyuvar al desarrollo económico de una localidad.

La nueva gobernanza local permite romper con las rutinas burocráticas que han obstaculizado el fortalecimiento de los gobiernos locales. Aunque hablar de nuevos esquemas de gobernar, de articular las relaciones de poder y entender a los mismos poderes en el Municipio se trata de un sistema para el gobierno, los verdaderos protagonistas y beneficiados son los ciudadanos, porque un gobierno de calidad, responsable, proporciona: 1) mejores servicios, políticas públicas más y mejor articuladas, programas más eficaces y, 2) fomenta la participación activa de la gente, generando el empoderamiento de la ciudadanía haciéndola corresponsable al contribuir con sus gobernantes para que cubran los servicios públicos y funciones, hace posible la participación organizada de la ciudadanía en el monitoreo y evaluación de las acciones gubernamentales, enfatizando la transparencia y rendición de cuentas.

NOVENA.- El principio de formación de nuevas redes es la identidad y puntos de conexión entre las redes que motivan la competencia por el poder y el desafío contra el gobierno autoritario.

El impulso de generar redes y relaciones más participativas e inclusivas refieren: un avance para el fortalecimiento del Municipio; un desarrollo por medio de agentes estratégicos y; un sentido de competitividad en el sector público. Es prioritario esquemas innovadores de asociacionismo y colaboración.

Nueva forma de pensar acerca de los límites y capacidades de las estructuras municipales, y sobre todo las relaciones gobierno-sociedad y gobierno-inversionistas. Junto con la nueva gobernanza local existe una multidireccional, una asociación amplia diferente a poderío simplemente político, las estructuras se condensan en reglas de juego que facilitan o limitan la articulación e interacciones sociopolíticas y políticoeconómicas.

En las nuevas redes se vislumbra un nuevo estilo de gobernar, diferente al gobierno “clásico” caracterizado por el control y la jerarquización, así como una dependencia del mercado en cuanto a lo económico, ahora se prioriza la cooperación y la interacción de actores, público, privados y sociales.

La esencia de las redes y las relaciones de poder bajo el influjo de la nueva gobernanza local atribuye mecanismos de control a los gobiernos más no es exclusiva su autoridad, aunque lo político será quien conduzca las prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones en los sistemas de gobierno y administración, así el resultado es la interacción de multiplicidad de agentes dotados de autoridad y que influyen unos sobre otros apremiando la cooperación, autonomía y redes organizadas

DECIMA.- Una tendencia modernizadora, es decir transformar el modelo tradicional con innovación, descentralización municipal, técnicas en los ayuntamientos, transparencia, rendición de cuentas, colaboración e integración, es decir ampliación de la propia representación social en el cuerpo edilicio de gobierno.

Podemos hablar del modo que se exigen productos de calidad, para el caso de los Municipios se trata de los servicios públicos, con niveles competitivos, seguros y de buena calidad en los más diversos campos, independientemente del que se trate. Expertos en gobiernos locales, han gestado los canales mínimos de desempeño gubernamental y se vuelve necesario porque todo el mundo está en movimiento y las necesidades se amplían, las poblaciones siguen creciendo y los gobiernos deben y están para dar respuesta, sin personal capacitado y con

conciencia humana el quehacer del gobierno sigue trastocando fondos que incumplen y opacan la vida en democracia, no olvidemos que además cuentan con recursos escasos y los márgenes de maniobra son igualmente limitados estructuralmente, pero si ellos no están con la preparación para construir, será imposible generar esa utópica idea de gobierno de proximidad.

Los gobiernos locales son la clave del crecimiento nacional, de la modernización y de la democracia en su mejor esplendor, la eficacia de la gestión local es la proximidad, son clave para las riquezas de los municipios, deben gobernar y administrar, no sólo quedarse con la máscara de administrar, ya que eso los limita en el sentido de hacer algo con lo que ya se tiene y no generar mejores oportunidades. Su principal instrumento la forma relacional o relaciones de poder y un nuevo tipo de liderazgo democrático.

El municipio es la idea más clara de lo que democracia refiere, es este el sistema que permite la organización de los individuos y donde el poder no radica en una sola figura, sino que es distribuido por toda la sociedad, por eso su definición etimológica como el gobierno del pueblo. Por lo tanto, las decisiones se toman según la opinión de la mayoría, ha esto debemos guiar a nuestros municipios, encaminarlos a la dinámica, en donde se demandan gobiernos a la altura de los constantes cambios que la sociedad va produciendo, municipios que atiendan las demandas prioritarias y se tornen incluyentes. Debemos empezar por reinventar el futuro, sumergiéndonos en un presente más creativo.