

## **Análisis estratégico de las relaciones de poder en el ámbito municipal de gobierno**

Alejandro Vega Godínez

### **RESUMEN**

El proceso de toma de decisiones en el gobierno municipal ha sido tradicionalmente caracterizado como vertical, autoritario y autocrático. A partir de la movilización de las herramientas del enfoque estratégico de la Sociología de las Organizaciones, este artículo tiene por objetivo proponer una nueva manera de conceptualizar la estructuración del poder en el municipio mexicano y relativizar el peso que se le otorga al presidente municipal como figura central de este ámbito de gobierno.

El gobierno municipal ha sido caracterizado como una entidad extremadamente centralizada, jerárquica y autocrática. Esta situación se explica por la concentración de atribuciones formales en la figura del alcalde y por la tradición centralista y no democrática de los gobiernos en México. Esta caracterización, con la cual coinciden la gran mayoría de los especialistas del fenómeno municipal (E. Cabrero, 2001; A. Rowland, 2001; T. T. Guillén, 1997), ha tenido entre otras consecuencias, que los estudios consagrados al gobierno municipal se hayan focalizado principalmente en la figura del alcalde, el cual ha sido caracterizado casi por antonomasia como “el vértice” articulador de la acción pública municipal (T. Guillén, 1997)

A contracorriente de la perspectiva dominante, el presente ensayo<sup>1</sup> propone una manera distinta de mirar el fenómeno del poder en el ámbito municipal. La hipótesis central del presente documento sostiene que el presidente municipal no puede ser caracterizado como un autócrata. El análisis sistemático de las relaciones que establecen los alcaldes con otros actores de su gobierno y de su entorno inmediato, indica que los alcaldes lejos de gobernar sin contrapesos, mantienen relaciones de profunda interdependencia con otros actores de la escena municipal y estatal. Si bien es cierto que el alcalde se sitúa a la cabeza del gobierno municipal, su posición jerárquica está lejos de asegurarle la obediencia y la lealtad de sus colaboradores. El alcalde no centraliza todas las decisiones, ni controla todos los recursos del municipio. Posee, ciertamente, una posición privilegiada pero está lejos de ser totalmente libre ya que tiene que tomar en cuenta los intereses de actores internos y externos al gobierno municipal.

El presente ensayo se divide en cuatro partes.

En un primer momento, se presentan algunos elementos básicos de la caja de herramientas de la sociología de las organizaciones y del enfoque estratégico cuyos lentes conceptuales abren una nueva perspectiva a la manera en que tradicionalmente ha sido percibida la estructuración del poder en el ámbito municipal en México.

A continuación, se analizan algunos de los principales argumentos utilizados en la literatura para explicar la centralidad del alcalde en el gobierno municipal. Esta parte más que servir de colofón de una argumentación será utilizada como puerta de entrada para dejar en evidencia las inconsistencias de un modo de razonamiento ampliamente

---

<sup>1</sup> El presente ensayo se nutre, en primer lugar, de una parte del trabajo de campo realizado durante el periodo 2001-2006, en los estados de Aguascalientes, San Luis Potosí y Tabasco y que tuvo por resultado la realización de la tesis doctoral: Alejandro, Vega (2006). Les relations intergouvernementales au Mexique. Dynamiques locales et dépendance fédérales, Ecole Normale Supérieure de Cachan, Francia. El método utilizado fue el de entrevistas semi-directivas a profundidad, las cuales incluyeron un total de 20 presidentes municipales, 5 regidores, 10 funcionarios municipales y 21 diputados locales. Adicionalmente, el trabajo de campo incluyó la revisión de los periódicos *el Hidrocálido*, *el Sol del centro*, *el Sol de San Luis*, *Pulso* y *Tabasco Hoy*. En segundo lugar, el presente ensayo también se alimenta de observaciones puntuales realizadas en el municipio de Guadalajara (febrero 2008: 4 personas entrevistadas) y el municipio de León (octubre 2008: 3 personas entrevistadas).

arraigado que concibe la conducción de los asuntos públicos municipales bajo un esquema centralizado, jerárquico, autoritario y vertical.

Para dar cuenta de las interacciones e interdependencias que se establecen entorno al acceso del poder municipal, en un tercer momento, serán presentados algunos “hechos estilizados” concernientes a las elecciones primarias. En esta parte los municipios aparecen como espacios públicos donde interactúan varios actores con intereses divergentes y no pocas veces contradictorios. En esos espacios marcados por rupturas pero también por regularidades y procedimientos establecidos para la solución de conflictos, las apuestas y los intereses municipales no permanecen limitados a las fronteras institucionalmente establecidas ni son el resultado de la voluntad de un solo actor.

Finalmente, en un cuarto y último momento, se establecerán las limitantes a las que hace frente el alcalde a lo largo de su gobierno. En esta sección se muestra que el alcalde no centraliza todas las decisiones ni concentra todos los recursos del municipio. Si bien se le reconocen cierta capacidad de integración, el alcalde está lejos de actuar como autócrata en la medida que está sujeto a distintas presiones provenientes tanto de su entorno como del interior del aparato público municipal; presiones que se manifiestan de manera más clara al inicio de cada ciclo político.

### *1. La sociología de las organizaciones y el análisis estratégico*

La sociología de las organizaciones constituye una disciplina científica muy estructurada (J-C Thoenig, 1993). Poseedora de una identidad, una caja de herramientas y una metodología que le son propias, esta disciplina ha aportado importantes contribuciones al estudio de los comportamientos de los individuos en sus interacciones cotidianas tanto en el estudio de un medio organizacional determinado como en el análisis de sistemas inter-organizacionales.

#### **1.1 El problema de la acción organizada**

¿Cuáles son las condiciones de emergencia y mantenimiento de los mecanismos que aseguran la cooperación y la acción colectiva de los individuos? Tal es la interrogante central a la que se aboca la sociología de las organizaciones.

Como lo identificaron M. Crozier y E. Friedberg (1977), la cooperación entre individuos, como entre organizaciones, no es un fenómeno natural. De acuerdo a esta perspectiva, cooperar no es un atributo espontáneo; lejos de ser un fenómeno automático, inherente a la condición humana, la cooperación es una construcción social contingente que supone el ajustamiento de los comportamientos de diversos actores, los cuales, además de conservar un cierto grado de autonomía, poseen intereses que no son necesariamente convergentes.

Para avanzar en el estudio de la acción organizada, la sociología de las organizaciones parte de dos principios fundamentales.

El primero es el reconocimiento de que los individuos, independientemente del contexto organizacional en donde se encuentren, benefician en todas las situaciones de un mínimo de autonomía. Ciertamente, toda organización se estructura generalmente a partir de un esquema jerárquico-piramidal. Este orden formal, que se caracteriza por una distribución desigual de la autoridad, afecta innegablemente el contexto en que evolucionan los actores, incidiendo en su capacidad de acción. Sin embargo, incluso en las situaciones donde las reglas destinadas a dirigir el comportamiento de las personas son estrictas, detalladas y numerosas, los individuos no se comportan como simples entes pasivos, es decir, su actuación no se adecua de manera mecánica y conformista a

los objetivos y procedimientos dictados por la jerarquía. Como lo indentifica M. Crozier (1964), el hombre no solamente es “*un brazo*”, como consideraba el taylorismo, ni tampoco es únicamente “*un corazón*”, como propugnaban los seguidores de la escuela de las relaciones humanas. El hombre es antes que nada “*una cabeza*”, es decir, un ser dotado de capacidad de cálculo y de adaptación.

El segundo principio es que la actuación de los individuos no se orienta bajo principios de racionalidad absoluta sino limitada. El hecho que los actores beneficien de un margen de libertad en su actuación, no quiere decir que éstos sean totalmente libres. Los individuos pueden estar provistos de una cierta capacidad de cálculo, sin embargo esta aptitud no es omnisciente. Si la actuación de los individuos se encuentra orientada por una estrategia racional, ésta no es absoluta sino limitada (H. Simon, 1957).

En sus estudios consagrados al estudio de la decisión en las organizaciones, H. Simon (1957), argumenta que los cursos de acción tomados por los individuos lejos de ser totalmente libres se encuentran “orientados”, de alguna manera u otra, por algún tipo de coacción exterior. La postura de H. Simon y de sus colegas (R. Cyert y J. March, 1963) además de constituir una ruptura respecto al modelo racional de toma de decisiones, abre también una nueva veta en el sentido que propone una reformulación del estudio del comportamiento humano. No se trata simplemente de denunciar que la actuación de los individuos no se apega a los principios de la racionalidad omnipresente. Al contrario, en lo sucesivo, la labor del analista es comprender cuál el sentido de las acciones de los individuos. Su trabajo es poner en evidencia los cálculos, es decir las estrategias que se esconden detrás de la actuación de los individuos. Desde esta perspectiva, se trata de una postura agnóstica ya que no califica como buena o mala, como eficiente o ineficiente la acción de los individuos, al considerar como racional “*lo mismo la rutina o la tradición que la innovación o el cambio*” (F. Dupuy y J.C. Thoenig 1983).

## 1.2 Interdependencias y relaciones de poder

Además de los márgenes de maniobra y del sentido que atribuyen los actores a sus acciones, la naturaleza de las relaciones que establecen los actores constituye un elemento central en la comprensión de la acción organizada.

Para los seguidores de esta escuela de pensamiento, la interdependencia es una constante a toda organización (M. Crozier y E. Friedberg, 1977; J-C Thoenig, 1994; P. Duran, 1999). Nadie actúa en autarquía total o de manera aislada. Las acciones de A tienen impacto en las acciones de B, de C, véase de D.

Una de las características centrales de las interdependencias es que éstas implican *relaciones asimétricas* en la medida que algunos son más dependientes que otros. No obstante, a pesar de la distribución desigual de las cartas en el juego, ningún actor domina de manera unilateral la relación. La dependencia nunca es en sentido único. Decir que B depende de A equivale a decir que A también depende de B. Por otra parte, conviene precisar que la interdependencia no implica necesariamente conocimiento mutuo, es decir no es necesario que dos (o más) personas se conozcan, que mantengan relaciones de amistad o que compartan los mismos intereses para que éstas entren en interdependencia y lleguen a cooperar.

Como lo señala Friedberg (1997), la identificación de interdependencias entre diferentes actores hace referencia a una *teoría de poder*. Toda interdependencia implica una relación de fuerza o de poder. Siguiendo esta línea de razonamiento, “*el poder no puede desarrollarse sino a través de un intercambio entre dos o más actores que se encuentran inmersos en una relación determinada*” lo que equivale a decir que “*el poder no es un atributo, sino una relación*” (M. Crozier et E. Friedberg, 1977). Desde

esta perspectiva, un actor A posee más poder que un actor B cuando B necesita más de la cooperación de A que este último no depende de B. En este escenario B tiene interés en mantener buenas relaciones con A, mientras que A beneficiara de un mayor margen de libertad en la medida que la cooperación de B no le es indispensable para el cumplimiento de sus objetivos.

Partiendo de este concepto, los actores cooperan o no en función de lo que esté en juego en las relaciones que establecen con otros y el contexto específico de su situación. Conviene aclarar que las relaciones de poder no se encuentran determinadas de una vez y para siempre. Las relaciones de una pareja de actores pueden evolucionar a lo largo del tiempo, yendo de la cooperación a la evitación, de la apertura a la cerrazón y de la condescendencia a la agresividad.

Por otra parte, la interdependencia no se limita a un intercambio entre dos, sino lo más común es que ésta incluya tres, cuatro, véase más actores. La elección de un comportamiento no es aleatoria ni solamente individual. Al contrario, este refleja un juego colectivo. El juego colectivo se construye a partir de múltiples ajustes. El comportamiento de un actor es dependiente de las acciones de los otros y viceversa. La cooperación varía en función de las cartas que cada uno controla y de la posición particular que cada jugador ocupa. Más un actor controla fuentes de incertidumbre para los otros (recursos materiales, conocimientos especializados, intermediación con el medio ambiente institucional), mejor colocado estará para dictar las reglas del juego colectivo. Inversamente, más un actor necesita de la intervención de los otros para cumplir con sus objetivos, más su situación será precaria y buscará protegerse a través de la retirada del juego (aislamiento) o utilizando los procedimientos y reglas formales como medida de protección.

Por último, la identificación de las interdependencias no se restringe al análisis de una sola organización sino que puede ser extendido al estudio de las relaciones entre diferentes organizaciones (D. Chisholm, 1989; J.C. Thoenig, 1994; D. Knoke *et al.*, 1996). Independientemente de sus campos de aplicación, un elemento común a los estudios que utilizan este enfoque teórico es su preocupación por otorgar un lugar central a las acciones y las prácticas de los actores, las cuales se encuentran a la base de toda acción organizada.

En las secciones siguientes utilizaremos la caja de herramientas conceptuales del análisis estratégico y sistémico para analizar la estructuración del poder en el ámbito municipal.

## *2. El alcalde, figura central del gobierno municipal<sup>2</sup>*

Estatutariamente, el Ayuntamiento es la instancia suprema del gobierno municipal.<sup>3</sup> Este órgano colegiado, compuesto por el presidente municipal y varios

---

<sup>2</sup> Partiendo del reconocimiento de la variabilidad de realidades municipales, conviene precisar que los análisis realizados y conclusiones presentadas en las siguientes secciones sólo son aplicables en aquellas realidades municipales cuyo Ayuntamiento fue elegido a través de escrutinios universales y secretos, no existe la posibilidad de reelección inmediata y la duración del mandato es de tres años, por lo que quedan excluidos los municipios indígenas gobernados bajo el principio de usos y costumbres y todo aquel otro municipio que no tenga las condiciones institucionales anteriormente evocadas.

<sup>3</sup> La fracción primera del artículo 115 de la Constitución establece que: “Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado”.

regidores y síndicos, realiza la gestión de los asuntos públicos municipales a partir de una división funcional de actividades: al presidente corresponden todos los asuntos ligados a la administración pública, mientras que los regidores y síndicos son responsables, respectivamente, de todos los aspectos relativos a la reglamentación y el control de los gastos del municipio.<sup>4</sup>

En el seno del cabildo son tratados una gran diversidad de asuntos que van desde la definición de las condiciones en que habrán de prestarse los servicios públicos a cargo del municipio, pasando por la emisión de reglamentos de desarrollo y de protección al medio ambiente, las tarifas de los servicios públicos, hasta la gestión del patrimonio. Desde un punto de vista formal, el alcalde es el punto de pasaje entre las decisiones tomadas colectivamente en el Cabildo y la administración responsable de su implementación. En principio, las decisiones normativas y de gestión del territorio más importantes del gobierno municipal serían tomadas de manera colegiada. A cada miembro una voz, a cada voz un voto. Llevando al extremo este razonamiento podríamos decir que el rol principal del alcalde es vigilar la aplicación de las determinaciones tomadas por el Consejo Municipal.

No obstante, a pesar de los principios de horizontalidad y pluralidad sugeridos por su diseño formal, la toma de decisiones del gobierno municipal ha sido explicada más como el resultado de la voluntad de un solo hombre que el producto de un proceso deliberativo. Para explicar el predominio del alcalde sobre el cabildo la literatura especializada ha utilizado principalmente argumentos ligados a las competencias estatutarias del presidente municipal y al diseño formal del gobierno municipal. A estos elementos se le han agregado explicaciones de tipo “cultural” que explican la centralidad del presidente municipal como el resultado del tradicional ejercicio del poder en México y la percepción que tiene la población de la autoridad, la cual simbólicamente es encarnada por un individuo en particular.

## 2.1 El alcalde y sus competencias ejecutivas

Formalmente, la centralidad del alcalde se explicaría, en una primera instancia, porque es la única figura del gobierno municipal que tiene conferidas expresamente competencias ejecutivas (Cabrero, 2001). El alcalde es el único miembro del cabildo facultado para tomar las decisiones sustantivas de la gestión de los recursos humanos, también es el único que posee una visión transversal y horizontal del aparato público municipal, además de tener bajo su responsabilidad las relaciones exteriores y ser el principal referente del gobierno municipal entre los habitantes de su territorio.

### A. Gestión de personal

A partir de las observaciones realizadas en los estados señalados previamente, pudimos comprobar cada una de las anteriores potestades o capacidades del presidente municipal. Por ejemplo, en materia de gestión de los recursos humanos el alcalde toma las decisiones sustantivas respecto a la contratación, el avance y eventualmente el despido del personal administrativo del gobierno municipal. De hecho, el alcalde beneficia de un amplio rango de discrecionalidad para distribuir puestos de trabajo entre los individuos que lo apoyaron en el transcurso de su campaña política, las redes

---

<sup>4</sup> El número de regidores y síndicos varía en función del tamaño del municipio. La función principal de los regidores es el seguimiento de una comisión temática generalmente relacionada con un sector o servicio público de la administración municipal. El síndico(s), por su parte, es el responsable de la representación jurídica y de gestión del patrimonio del municipio.

interpersonales y partidistas de las que forma parte. La ausencia de un servicio civil de carrera y la imposibilidad de re-elección inmediata provocan que cada tres años se produzca una renovación sustantiva de los cuadros administrativos<sup>5</sup> y se amplifique, por lo tanto, el margen de maniobra del alcalde en esta materia. Comparativamente, el margen de maniobra de los otros miembros del Cabildo en materia de gestión del personal es muy limitado. A lo sumo, como ocurre en Aguascalientes, los regidores tienen la facultad para “Pedir al Ayuntamiento la remoción de los empleados que estén a su cargo, cuando para ello existan causas justificadas y proponer el nuevo nombramiento” (Artículo 43, fracción VIII, Ley municipal de Aguascalientes).

#### B. Visión amplia del aparato público municipal

Además de su amplio margen de maniobra en la gestión del personal, la posición estatutaria del alcalde le permite tener una visión amplia del conjunto del aparato administrativo municipal. En un día cotidiano de trabajo el alcalde puede tratar lo mismo asuntos ligados a las finanzas públicas, la tesorería que el funcionamiento del sistema de agua potable, los mercados, los rastros, el avance de la obra pública o incluso problemas de seguridad pública.

Los otros miembros del municipio no tienen más que una visión parcial de la organización municipal. Cada regidor a lo sumo posee información detallada de algún servicio municipal — el correspondiente a la comisión del cual son responsables — A diferencia del presidente cuyo contacto con el aparato administrativo es constante y permanente, las comunicaciones entre los regidores y los miembros de la administración se realizan generalmente en el marco de reuniones mensuales, las cuales tienen un carácter informativo, nunca ejecutivo. Si bien los regidores pueden realizar una función de control y supervisión, la relación que establecen con los servicios municipales no puede caracterizarse como una relación de autoridad en la medida en que no existe ningún lazo jerárquico entre las dos partes.

#### C. Control de las relaciones exteriores

Otro de los recursos ligado a las facultades y estatus formal del alcalde es su control de las relaciones exteriores del municipio. En su carácter de jefe del ejecutivo, el alcalde monopoliza las principales relaciones que establece el municipio con su medio ambiente institucional, el cual puede ser ciertamente origen de incertidumbres pero también de oportunidades. Esta posición le permite, si así lo decide, salir y gestionar con distintas agencias del gobierno federal o estatal convenios de colaboración para realizar obras y acciones en beneficio de su territorio. Aunque no existen datos numéricos, en gran medida porque las obras y acciones co-financiadas no son contabilizadas como tales, las observaciones realizadas nos indican que la práctica de co-financiamientos es una práctica generalizada en el sistema político administrativo local.

Cabe agregar que la participación del municipio en proyectos de co-financiamiento con otras instancias de gobierno no solo incrementa de manera significativa la capacidad del municipio para llevar a cabo obras públicas sino también

---

<sup>5</sup> De acuerdo a datos del Censo Municipal del año 2000, se puede estimar que el universo de trabajadores municipales a nivel nacional –todos los niveles incluidos – era de 478 010 trabajadores, de los cuales aproximadamente 60% se vería forzado a dejar su empleo o cambiar de puesto con motivo de los cambios de gobierno que tiene lugar cada tres años.

refuerza el liderazgo del alcalde al interior de su gobierno en la medida que es el único miembro del cabildo en realizar este enlace con el medio institucional del municipio.

A este respecto si bien es cierto que los miembros del Cabildo no están totalmente aislados del medio ambiente municipal, las relaciones que establecen con éste son de otra naturaleza. Los regidores y eventualmente los síndicos lejos de buscar entrar en contacto con el exterior — para obtener recursos frescos para el municipio — se limitan a la recepción de demandas y peticiones por parte de la población del municipio. De hecho, cuando llegan a tener necesidad de entrar en interlocución con otras instancias de gobierno —buscando la solución de algún problema— no lo hacen directamente si no a través de la mediación del alcalde.

## 2.2 Estructura del gobierno municipal, dominio y patronazgo

Además de las facultades del ejecutivo municipal, las reglas que determinan la estructura del gobierno municipal también han sido utilizadas para explicar el predominio del alcalde y de su partido en el proceso de toma de decisiones. Como se señaló más arriba, el Cabildo cuenta con una estructura plural sin embargo esto no quiere decir que todas las voces tengan el mismo peso. Por regla general, las leyes electorales de los estados otorgan una mayoría relativa y en algunos casos incluso una mayoría absoluta al partido ganador (B. Acedo, M. Saiz, 1997). Lo anterior significa que la distribución de escaños no es realizada en función del número de votos que cada partido obtuvo en los comicios electorales. Generalmente lo que ocurre es que el partido gana las elecciones además del puesto para presidente municipal obtiene la mayoría de posiciones en el Cabildo independientemente del porcentaje de votos que hubiese obtenido en la elección municipal. Estas características del diseño institucional del gobierno municipal, si bien no son generalizables, han sido utilizadas para afianzar la tesis según la cual el presidente y su partido controlan, prácticamente sin ningún contrapeso, el gobierno municipal en la medida de que las reglas electorales les otorgan el número suficiente de votos para sacar adelante sus decisiones sin tener que consensuarlas con los representantes de las otras fuerzas políticas presentes en el Cabildo.

Por otra parte, si la primacía del presidente municipal y su partido se han explicado en base a la manera como se distribuyen los puestos en el consejo municipal, la relación entre el alcalde y los miembros de su mayoría se ha explicado más en términos de relaciones de patronazgo político. Entre las causas que han sido utilizadas por la literatura para explicar la primacía del presidente municipal sobre los miembros de su partido habría que señalar la relación que une a ambos actores en el momento de la conformación de la lista electoral. La centralidad del alcalde se explica porque en el momento de la conformación de la lista electoral, el candidato al puesto de presidente municipal tiene una gran influencia en la selección de los otros miembros de su partido que habrán de completar la propuesta electoral de su partido. De este modo, siguiendo este razonamiento una vez pasados los comicios, el presidente municipal domina a los miembros del cabildo adscritos a su partido porque fue él quien los eligió (T. Guillén, 1997).

## 2.3 Centralidad y cultura política

Por último, además de la configuración formal de la estructura del gobierno municipal y los lazos de patronazgo político, la superioridad del alcalde también ha sido explicada por aspectos de tipo cultural. Si bien en la gran mayoría de los municipios existen estructuras especializadas para dar cauce a las demandas de los ciudadanos,

todavía es común que la gente trate de acudir directamente a la oficina del presidente municipal para tratar de resolver directamente con él los problemas de su comunidad. En el imaginario colectivo, la figura del alcalde representa el primer referente del gobierno municipal.<sup>6</sup> Como lo identifica Guillén (1997, p. 120), el presidente municipal juega un rol central en la interacción entre la administración municipal y la sociedad local. Sobre este aspecto, las observaciones realizadas en los estados de Aguascalientes, Tabasco y San Luis Potosí confirman que los alcaldes otorgan mucha importancia y dedican una parte significativa de su tiempo para entrar en contacto directo con los habitantes de su territorio. De manera cotidiana, ya sea en sus oficinas del palacio municipal o en los recorridos que realiza regularmente por el territorio de su municipio, los alcaldes platican con ciudadanos comunes, entran en contacto con los líderes de grupos sociales organizados o los notables locales. En el transcurso de estos encuentros el presidente recibe peticiones, toma nota de las carencias, realiza promesas y puede incluso llegar a tomar decisiones “en caliente”. Para responder a la demanda social el presidente generalmente utiliza los distintos programas sociales manejados por su administración y en general moviliza todos los recursos (técnicos, humanos y financieros) disponibles en el gobierno municipal. Aunque también puede llegar a ocurrir que la demanda o problema desborde la capacidad del municipio y en esos casos el alcalde sirve de intermediario entre las demandas de su territorio y otras instancias del gobierno federal y estatal.

### *3. Las elecciones primarias: los primeros contrapesos*

Tal y como se plantea en el inciso anterior, el alcalde controla algunos de los recursos administrativos y políticos más importantes del gobierno municipal. Lo anterior podría hacernos pensar que el presidente municipal dirige prácticamente en solitario las funciones más importantes de este ámbito de gobierno a falta de verdaderos contrapesos a su accionar<sup>7</sup>.

Frente al poder del presidente municipal, el cabildo aparece como un órgano con una función más simbólica que efectiva en la toma de decisiones, lo cual explica por qué tradicionalmente, éste ha sido considerado como una asamblea débil, sin un verdadero peso en la deliberación, la discusión, la creación y la ejecución de políticas públicas.

Una de las causas presentadas en la sección anterior, que explicarían la primacía del presidente municipal sobre los otros miembros del cabildo es la relación de patronazgo existente entre el alcalde y los miembros de su formación política. Esta relación tendría su origen en los mecanismos internos diseñados o previstos por cada maquinaria partidista para elegir a sus representantes en los comicios electorales. Desde esta perspectiva, las primarias representarían a la vez el momento decisivo en la asignación de espacios de poder y el lugar donde se configurarían las bases de la sucesiva relación entre los consejeros municipales y el presidente municipal.

Es por esta razón que en la sección siguiente se presentan algunos hechos estilizados que muestran a los comicios municipales como fenómenos

---

<sup>6</sup> Esta percepción está presente incluso antes del inicio del periodo de gobierno. Durante la campaña política municipal los reflectores de los medios de comunicación y la opinión pública en general se concentran en los candidatos al puesto de presidente municipal. La atención pública que reciben los otros miembros de la fórmula electoral es prácticamente nula. Como nos indicaba uno de nuestros actores entrevistados: “formalmente en las elecciones municipales, la gente vota para elegir a un cabildo, pero en los hechos, la gente vota por el candidato a la presidencia municipal”.

<sup>7</sup> A este respecto conviene aclarar que por cuestiones de espacio, el presente artículo únicamente concentra su atención en los contrapesos presentes en las estructuras formales del poder municipal, a saber: en el seno del Cabildo, lo cual no significa que no se reconozca la influencia de los distintos grupos organizados de la sociedad civil cuyo análisis y estudio no es abordado en el presente ensayo

fundamentalmente locales, los cuales si bien se estructuran en torno a la elección del puesto de presidente municipal, están lejos de ser procesos dominados por un solo y único actor.

### 3.1. Elecciones primarias municipales: procesos discontinuos y locales

En México, generalmente la elección municipal es por lista, es decir, el electorado no elige de manera separada al presidente municipal y a los miembros del cabildo.<sup>8</sup> Como se indicó más arriba, la centralidad del alcalde se explica porque en el momento de la conformación de la lista electoral, el candidato al puesto de presidente municipal tiene una gran influencia en la selección de los otros miembros de su partido que habrán de completar la propuesta electoral de su partido. De acuerdo a este supuesto, una vez pasados los comicios, el presidente municipal domina a los miembros del cabildo de su partido porque fue él quien los eligió; le deben lealtad “porque le deben el puesto.”

No obstante, el análisis de las elecciones primarias<sup>9</sup>, nos indica que esta tesis presenta ciertas inconsistencias. En primer lugar, convendría precisar que los partidos políticos no utilizan un solo y único método para atribuir las candidaturas para los puestos de presidente municipal y síndicos y regidores. A este respecto, los casos del PRI y del PRD son particularmente ilustrativos ya que ninguno de estos partidos tiene un procedimiento fijo para la elección de sus candidatos. En estas dos agrupaciones políticas lo que prevalece es la heterogeneidad y discontinuidad en los métodos de asignación de candidaturas, los cuales pueden ir desde la elección primaria abierta hasta la atribución de las candidaturas a través del método de encuestas, pasando por las llamadas candidaturas de unidad, donde la elección primaria únicamente es utilizada para dar legitimidad a las negociaciones realizadas entre las distintas facciones partidistas y las dirigencias estatal y federal.

De las tres grandes agrupaciones partidistas de nuestro país, el caso del PAN es especial ya que, al menos durante las elecciones que fueron analizadas, fue el único partido donde se observó el uso de mecanismos más institucionalizados para la selección de sus candidatos. En este partido la atribución de las candidaturas fue realizada a través del voto de sus miembros activos.

Otra característica general importante a señalar es que en la totalidad de los casos observados, la elección de los candidatos fue un asunto principalmente local. Independientemente de los procedimientos utilizados por los diferentes partidos, las candidaturas para presidente municipal y regidores fueron atribuidas a personas con una larga trayectoria política o profesional en el medio local. En otras palabras, los tiempos en que era común observar la imposición de candidatos sin arraigo parecieran ser cosa del pasado. Incluso cuando el procedimiento fue la selección de candidatos a través de encuestas organizadas por la dirigencia estatal del partido, como ocurrió en el PRI de Aguascalientes en 2004, las candidaturas fueron atribuidas entre los representantes de las fuerzas locales del partido.

### 3.2. Diferenciación y jerarquía de los puestos

El análisis de las elecciones primarias municipales confirma que se trata de procesos estructurados en torno a la selección del candidato a la presidencia municipal, lo cual implica que existe una diferenciación clara entre la elección al puesto de presidente municipal y la elección de los otros miembros de la lista del partido. La

---

<sup>8</sup> Nayarit es una de las excepciones a esta regla general (para más detalle véase p.14).

<sup>9</sup> Las elecciones municipales y para el congreso local a las que se hace referencia son: Aguascalientes (agosto, 2001 y 2004); San Luis Potosí (octubre, 2003) y Tabasco (octubre 2003).

distinción entre los dos puestos está ligada no solo a la cultura política mexicana que tiende a personalizar la representación política de cualquier unidad de gobierno, sino también en las diferencias que pueden llegar a existir en el candidato al puesto de presidente municipal y los candidatos para síndicos y regidores en aspectos sustanciales como la trayectoria profesional, la riqueza patrimonial, el prestigio social y hasta el grado de educación. De tal suerte, no es raro que la figura del candidato a la presidencia acapare la atención del electorado. Formalmente la gente vota por una lista, pero en realidad los miembros de esta lista durante la campaña y en el momento de la elección quedan eclipsados por el candidato a la presidencia municipal quien concentra todos los reflectores.

Ahora bien, esta diferencia en cuanto a la visibilidad pública de los dos mandatos no quiere decir que las elecciones primarias sean procesos unipersonales y cerrados.

En la gran mayoría de los procesos observados no hubo un solo y único candidato, sino varios aspirantes al puesto de presidente municipal y de regidores. La competencia no es un fenómeno exclusivo a las llamadas elecciones constitucionales, sino que se encuentra también presente cada vez con mayor vigor en la vida interna de los partidos, donde es común encontrar a varios grupos que se disputan el acceso a las candidaturas de sus partidos. Si bien es cierto que los diferentes grupos en competencia se organizaron en torno a un líder, en este caso, el candidato a la presidencia municipal, esto no quiere decir necesariamente que el candidato al puesto de presidente municipal haya escogido a los otros miembros de su lista. De hecho, en algunas ocasiones lo que pasa es justamente lo contrario. Esto ocurre por ejemplo, cuando los miembros de un partido invitan a “un candidato de la sociedad civil” para participar en el proceso interno de su partido político. En este caso, difícilmente se puede decir que el candidato a alcalde se encuentre en posición de fuerza para decidir sobre la atribución de los otros lugares de la lista electoral.

Si bien la búsqueda de candidatos de la sociedad civil, ajenos a las estructuras partidistas y por ende a su desprestigio, es una estrategia cada vez más utilizada por las dirigencias partidistas, hay que reconocer que el patrón dominante continúa siendo aquella en donde la lucha por las candidaturas se continúa dirimiendo entre las distintas facciones de cada partido.

En estos casos las observaciones confirman que todos los partidos han establecido procedimientos, más o menos institucionalizados, que aseguran al candidato a la presidencia municipal el control sobre la nominación de un número determinado de miembros de su partido que habrán de acompañarlo en la contienda electoral. El partido donde esta regla es más transparente es el PAN. Para ilustrar este punto pongamos el ejemplo de la elección primaria del municipio de Aguascalientes en 2001. Durante estos comicios, el comité municipal de este partido decidió dividir las primarias en dos partes. En la primera, en asamblea del consejo político municipal, se procedió a la elección de siete regidores de los doce que integran la lista. A continuación, en esta misma asamblea se eligió, de entre cinco planillas, al candidato a la presidencia municipal, dos regidores y dos síndicos. Lo anterior quiere decir, que el candidato a la presidencia municipal únicamente tuvo ingerencia en la elección de tres miembros de la lista final que habría de representar al partido en los comicios de ese año. Con este método, la dirigencia municipal del partido aseguró la mayor representatividad posible de la lista, la cual incluyó a representantes de las diversas corrientes del partido. Al mismo tiempo este mecanismo limitó el ascendente del candidato a la presidencia municipal, quien solamente tuvo influencia directa en la selección de las posiciones estratégicas de los síndicos y un número limitado de regidores.

El hecho que el candidato a la presidencia tenga una participación directa en la atribución de un número determinado de puestos de la lista, no significa necesariamente que éste domine a los regidores. Esta práctica más que una prueba de centralidad, debe tomarse como una cláusula de gobernabilidad, es decir, una medida que asegura al gobierno municipal una cierta estabilidad y cohesión durante el ejercicio del poder.

En la escena pública local las diferencias o conflictos abiertos entre el presidente municipal y el cabildo no son raros. Una crisis en las relaciones entre el presidente municipal y el cabildo puede degenerar en una crisis institucional mayor que puede incluso llegar a comprometer la estabilidad política del municipio. Las disputas entre el presidente municipal y su cabildo constituyen otra prueba sobre la inconsistencia de la tesis que resume las relaciones entre estos dos entes a una relación totalmente asimétrica a favor del presidente municipal.

Generalmente, más que la imposición de una mayoría partidista, lo que prevalece es la negociación entre los representantes de los diferentes partidos políticos. Sobre este punto, hay que tomar en cuenta que en México no existe la posibilidad de reelección inmediata. Lo cual impide el establecimiento de relaciones en el largo plazo. Así, los arreglos ocurridos en el periodo de las elecciones primarias no pueden extrapolarse más allá de la duración de éstas. Una vez iniciado el periodo de gobierno es borrón y cuenta nueva.

### 3.3 Negociación y acuerdos en la atribución de las candidaturas

Los argumentos movilizados hasta el momento demuestran que las elecciones primarias municipales no están dominadas por un solo actor u organismo. Por el contrario, se tratan de procesos plurales en la medida que participan varias facciones que compiten entre ellas por la atribución de diferentes posiciones.

En la práctica no es la subordinación ni la imposición lo que predomina, sino la negociación y los acuerdos entre los miembros de diversos grupos. Independientemente del método utilizado por los partidos, la cooptación es una práctica utilizada para asegurar no solamente la atribución de las candidaturas, sino también la estabilidad del partido. En los hechos no hay ni ganadores ni vencedores absolutos. La facción que obtuvo la candidatura a la presidencia municipal debe negociar y ceder algunos espacios a los otros grupos participantes. No hay una imposición desde arriba, sino una negociación entre los diferentes grupos partidistas. Estas negociaciones pueden ser horizontales, es decir entre los directamente involucrados o triangulares cuando intervienen las direcciones de los partidos como mediadores entre las partes involucradas. Finalmente estas negociaciones no solamente comprenden la inclusión de otros miembros del partido en la planilla, sino también en caso de victoria electoral, los grupos perdedores son instalados en el equipo de gobierno de la administración municipal. En conclusión: la cooptación es una práctica generalizada para la solución de conflictos y diferencias en el medio local.

### 3.4. Las elecciones municipales e imbricaciones con el medio externo

El proceso de selección de candidatos no puede ser analizado tomando como principio que los partidos son unidades cerradas, sin contacto con su medio ambiente institucional. Esta situación queda de manifiesto, en un primer momento, cuando ante la ausencia de acuerdos o cuando éstos no son lo suficientemente incluyentes, los grupos políticos inconformes con la atribución de candidaturas rompen con su partido y deciden presentarse en las elecciones bajo los colores de otra agrupación política. La ruptura es un fenómeno observado de manera recurrente.

Aunque existen particularidades regionales, la salida de militantes de un partido hacia otro es un fenómeno latente en todos los partidos políticos durante las primarias. Así, mientras en Aguascalientes, la salida de militantes afectó principalmente al PAN y el PRI cuyos miembros disidentes emigraron hacia el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM). En Tabasco, en cambio, el tránsito de militantes concernió principalmente al PRI cuyos grupos emigraron hacia el PRD y el PAN. Si bien el tránsito de militantes de un partido hacia otro no es un fenómeno nuevo, la principal diferencia con el pasado inmediato es que en el marco de un sistema competitivo, el hecho de romper con un partido no es sinónimo de derrota ni de exclusión política. Al contrario, en numerosos casos la ruptura puede significar una reconducción de la carrera política de los grupos disidentes.

Por otro lado, otro elemento que deja de manifiesto la estrecha relación que existe entre la esfera municipal y su medio ambiente, a la vez que relativiza el rol central del alcalde en las elecciones municipales, es la relación que puede llegar a existir entre la elección municipal y la elección del Congreso Local. Formalmente los dos comicios son independientes el uno del otro. Las primarias para la elección a la diputación local comienzan después (o antes) de las primarias para la presidencia municipal. Además, la instancia del partido que toma la decisión sobre la atribución de ambas candidaturas puede llegar incluso a ser diferente.

A pesar de lo anterior, las observaciones revelan que ambos procesos pueden estar relacionados de manera profunda. Esto sucede generalmente cuando ambos actores comparten el mismo espacio territorial, es decir cuando el territorio del municipio corresponde al distrito electoral de la diputación.<sup>10</sup> En estos casos es común observar que los dos candidatos realicen de manera conjunta giras por el territorio municipal, compartan recursos financieros y logísticos durante la campaña. En estos eventos conjuntos ambos actores se presentan así mismos como la mejor opción para representar y salvaguardar los intereses municipales: uno en desde el Ayuntamiento y el otro desde el Congreso.

Al revisar con un poco más a profundidad esta relación en particular, nos damos cuenta que ésta puede iniciarse desde las primarias municipales. Una primera situación es cuando ambos actores compitieron por la candidatura a la presidencia municipal y uno de ellos aceptó su derrota a cambio de la candidatura a la diputación local. Otra manera muy distinta en que ambas elecciones pueden relacionarse es cuando los precandidatos derrotados en las primarias para el puesto de diputado son integrados en el equipo administrativo del gobierno municipal.

La primera situación evocada anteriormente da cuenta de la importancia estratégica de los dos puestos. El hecho que la selección los dos puestos estén relacionados no significa que tengan la misma importancia estratégica. En los tres estados analizados, la jerarquía de los puestos está bien establecida. Entre los actores locales si bien resulta importante ser diputado, lo es todavía más ser presidente municipal. ¿Cuál es la razón de esta situación en apariencia ilógica? La explicación está ligada a los recursos materiales y simbólicos accesibles a cada puesto. El puesto de diputado local permite el acceso únicamente a una curul y eventualmente, a algunos

---

<sup>10</sup> A excepción de los grandes municipios urbanos, el resto de los municipios de Aguascalientes y Tabasco cumplen esta condición. Pero incluso en los municipios del interior de San Luis Potosí, donde el distrito electoral de la diputación incluye el territorio de varios municipios, fueron identificados varios casos donde ambas elecciones estaban íntimamente relacionadas. Otros factores que pueden favorecer esta imbricación son la simultaneidad de los ciclos políticos: los dos mandatos tienen una duración de tres años, comienzan y terminan en las mismas fechas y comparten, por último la misma restricción que les impide la reelección inmediata.

empleos para los militantes que participaron en la campaña electoral. En el caso de las elecciones municipales no solamente están en juego los puestos políticos de presidente municipal y de regidores, sino también una gran cantidad de puestos administrativos del aparato público municipal.

El triunfo electoral en el ámbito municipal implica, para el presidente municipal y los miembros de su partido, el acceso a una fuente de empleo, así como la posibilidad de formar y afianzar su red de alianzas con los diferentes grupos de la escena pública local. La victoria electoral en el municipio se vuelve desde esta perspectiva, un recurso nada despreciable, sobre todo si se toma en cuenta que ante la imposibilidad de renovar su mandato, los grupos políticos están obligados constantemente a entrar en competencia para asegurar su permanencia en el medio político.

Los anteriores párrafos comprueban que el medio municipal no se encuentra aislado. Los distintos fenómenos y situaciones que se han descrito, además de dejar en evidencia las ligas y relaciones con otras esferas y ámbitos de gobierno, a su vez da cuenta de los pesos y contrapesos a los que tiene que hacer frente el presidente municipal, situación que será tratada más a detalle en la siguiente sección.

#### *4. Toma de decisiones: distribución de poder y estabilidad política*

Si en las elecciones primarias la existencia de contrapesos es evidente, durante el mandato de gobierno lo resulta todavía más. El análisis estatutario indicaría que el alcalde se posiciona, gracias a sus atribuciones, a la cabeza del gobierno municipal. No obstante, la conclusión según la cual el presidente municipal es el único actor que tiene un rol determinante en la toma de decisiones del gobierno municipal no toma en cuenta las transformaciones legales que han tenido lugar en algunos estados. Tampoco considera aspectos estructurales inherentes al territorio municipal que pueden llegar a afectar la distribución de poder. Pero sobre todo, olvida que los actores lejos de comportarse de modo conformista, actúan de manera estratégica, adaptándose y buscando expandir sus márgenes de actuación.

##### 4.1 Los límites de la mayoría

Los análisis realizados sobre el rol del presidente municipal en el gobierno municipal se han preocupado por “ensalzar”, sus competencias sin tomar en cuenta que también existen reglas destinadas a servir de contrapesos y salvaguarda ante posibles excesos por parte de éste y su mayoría.

Para ilustrar esta situación tomemos como primer ejemplo la estructura del gobierno municipal. Como vimos más arriba, en la gran mayoría de las realidades municipales el diseño de las elecciones municipales “premia” al partido vencedor otorgándole automáticamente la mayoría de los escaños del Ayuntamiento independientemente del número de votos que haya obtenido. Este atributo formal ha sido interpretado como una prueba de la centralidad del poder del alcalde y su partido quienes pueden tomar decisiones sin tener que considerar a los representantes de los partidos de oposición (B. Acedo y M. Saiz, 1997).

Ahora bien, este argumento merece ser matizado en la medida en que no toma en consideración la serie de juegos, negociaciones y acuerdos que tienen lugar en el momento de las elecciones primarias, en donde el candidato al puesto a la presidencia municipal, como lo vimos en el apartado anterior, lejos de tener una posición dominante es un actor más entre otros. De hecho, la búsqueda por limitar la influencia del presidente municipal en la selección de los otros miembros de la planilla se ha

institucionalizado en algunos estados del país. Este es el caso de Nayarit donde se ha separado la elección del puesto de presidente municipal y la elección de los regidores.<sup>11</sup> En este estado sus habitantes eligen de una lista, por un lado, al presidente municipal y el síndico. Mientras que por otro lado, de manera separada escogen al regidor correspondiente a su circunscripción territorial. Lo anterior implica un incremento en la independencia y representatividad de los regidores electos por mayoría relativa, quienes son representantes legítimos de una circunscripción específica del territorio municipal.

Otro ejemplo similar, lo encontramos en San Luis Potosí donde la mayoría de las regidurías son otorgadas bajo el principio de representación proporcional. En este estado la población solo elige directamente al presidente municipal, al síndico y unos cuantos regidores. Este arreglo otorga a las dirigencias partidistas, y no el candidato al puesto de presidente municipal, un rol determinante en la atribución de la mayoría de las candidaturas de regidor.

A pesar de los cambios legales que han tenido lugar en algunos estados, hay que reconocer que en la mayoría de ellos sigue prevaleciendo el esquema según el cual el partido que gana la elección obtiene automáticamente la mayoría de los escaños del Ayuntamiento. Como ya lo señalamos más atrás, si bien este arreglo institucional no asegura la igualdad en la representación, sí proporciona en cambio ventajas en el aseguramiento de la gobernabilidad del municipio ya que, en teoría, es más fácil llegar a consensos en el marco de una asamblea dominada por una mayoría de un mismo partido, que en los casos cuando todos los asuntos públicos tienen que ser negociados y aprobados por una miríada de fuerzas políticas. En este último caso, la construcción de consensos y acuerdos es una cuestión delicada y la probabilidad de una crisis o parálisis institucional está siempre latente.

#### 4.2 La gestión del patrimonio y poderes de veto

Incluso y cuando la normatividad asegura al partido vencedor la mayoría de votos en el seno del ayuntamiento, la toma de decisiones está lejos de estar ausente de fricciones y resistencias. La gestión del patrimonio municipal es un buen ejemplo de la dependencia a la que está sujeto el alcalde *vis a vis* los otros miembros del Cabildo. En efecto, todas las compras, las ventas, las permutas y en general todos los actos que implican cualquier afectación al patrimonio municipal deben, en primera instancia, ser aprobadas por al menos tres cuartas partes del cabildo.<sup>12</sup> Esta regla representa una fuerte limitante para el alcalde quien tiene que negociar primero con los miembros de su partido – quienes como ya vimos no todos pertenecen a su facción política – y en algunos otros casos, además con los regidores de la oposición.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> De acuerdo al artículo 25 de la Ley electoral del estado de Nayarit, la elección de los integrantes de los Ayuntamientos de la Entidad, se realizará de la siguiente manera: “Los Presidentes y Síndicos Municipales se elegirán por fórmulas que integrarán una sola planilla, en votación de mayoría relativa, y; II. Los regidores por el sistema de mayoría relativa, se elegirán individualmente por fórmulas constituidas por un candidato propietario y otro suplente, de conformidad al número y territorialización que establezca el Congreso del Estado a propuesta del Instituto Estatal Electoral, para cada uno de los municipios.

<sup>12</sup> A este contrapeso interno debe agregarse el control externo ejercido por parte del Congreso de cada estado los cuales están facultados para aprobar las leyes de ingresos, los presupuestos de egresos, los convenios, las solicitudes de endeudamiento, las permutas, las compras, las ventas y en general cualquier afectación del patrimonio municipal.

<sup>13</sup> Esto ocurre en aquellos estados cuya legislación electoral establece que en las elecciones municipales el partido ganador obtiene de oficio mayoría simple (50 por ciento de los escaños más 1), lo cual implica que necesita el apoyo de algún o algunos miembros de la oposición para sacar adelante asuntos que

Sobre este particular, el síndico se distingue del resto de los consejeros municipales ya que cuenta con una participación destacada en dos aspectos fundamentales de la acción pública municipal: el área jurídica y el aspecto financiero. En el área jurídica, el síndico funge como representante del municipio y como tal participa en todos los actos relativos a la defensa, la promoción y la representación jurídica de los intereses municipales. En el aspecto financiero, el síndico participa en los trámites necesarios a la obtención de créditos, de cambios en los bienes inmobiliarios, el inventario de los bienes municipales, etc. Lo anterior le permite tener una visión sobre el conjunto de la administración municipal y un poder de veto considerable en la medida que todos los actos relacionados con la gestión patrimonial y representación legal tienen que estar acompañados por su rúbrica.

De ahí la importancia estratégica que tiene para el presidente municipal incidir en la selección de la(s) persona(s) que habrá(n) de ocupar esa posición. Como vimos más arriba existen mecanismos formales e informales que aseguran al alcalde tener ingerencia en la selección del síndico. No obstante este control tiene sus bemoles. Por un lado existen estados — como Campeche — donde la función de síndico es realizada por dos personas, una de las cuales es electa por el principio de elección proporcional, es decir en este caso uno de los síndicos pertenece a la planilla del presidente municipal, mientras el otro es un miembro de la oposición.

Otro escenario es aquel cuando el presidente municipal no cuenta con el respaldo de un equipo propio — esto ocurre cuando el presidente proviene de la sociedad civil y el puesto de presidente municipal es su primera experiencia en el sector público. En estos casos el alcalde se encuentra rodeado de personas cuya lealtad está más ligada al partido que a su persona, cuyos intereses pueden ser divergentes e inclusive contradictorios, y que en ninguna medida consideran su relación con él como una relación de sumisión y dependencia.

Por último, incluso cuando el síndico pertenece al mismo partido y el alcalde haya incidido en su nominación, no puede decirse que el alcalde domine y controle completamente la relación. En efecto, la relación que une a estos dos actores puede evolucionar a lo largo del tiempo. Lo que en un inicio fue apoyo y cooperación, al final puede convertirse en oposición y rebeldía. Esta situación se pudo documentar en un municipio rural de San Luis Potosí (2003) donde el síndico, que originalmente había sido identificado como uno de los miembros de más confianza de la facción política del alcalde, se negó a firmar la solicitud de un crédito ante Banobras en el último año del periodo de gobierno, impidiendo de este modo el acceso a una línea de financiamiento para el desarrollo de infraestructura en el municipio.

Los anteriores ejemplos relativizan el poder del presidente en la toma de decisiones. A pensar de todos los recursos que están bajo su control, el alcalde no tiene un cheque en blanco, lejos de imponer su voluntad, negocia y consensúa sus decisiones con los otros miembros de su gobierno en varios de los temas más sensibles de la agenda municipal como la administración del patrimonio y la gestión social.

#### 4.3 Gestión social y capacidades de actuación de los regidores

Como lo vimos un poco más atrás, el presidente municipal juega un rol central en la interacción entre la administración municipal y la sociedad local. No obstante, el alcalde está lejos de ser el único actor que se encarga de recibir y dar respuesta a las

---

requieren la aprobación de una mayoría calificada (3/4 de los votos). Los municipios del Estado de Yucatán se encuentran en esta configuración.

demandas y peticiones que hacen los habitantes del municipio a la instancia de gobierno municipal. Los regidores y las autoridades auxiliares también pueden llegar a tener un rol fundamental a este respecto.

Las observaciones realizadas en Aguascalientes, San Luis Potosí y Tabasco nos indican que existen dos lugares donde la gente se concentra cuando acude al Palacio Municipal para hacer alguna solicitud de ayuda al gobierno municipal: la oficina del presidente municipal y las oficinas de los regidores

En el vestíbulo de los regidores, lo mismo hacen cola esperando ser recibidos, desempleados, campesinos, comerciantes ambulantes, madres solteras, adultos mayores, jefes de colonia; los cuales esperan de las autoridades reducciones o condonaciones de multas, ayuda para conseguir empleo, dotación de materiales de construcción, permisos para poder ejercer comercio en la vía pública, ayuda para el pago de tratamientos médicos, dinero para la compra de medicamentos etc.

La atención de toda esta demanda social es una tarea compartida por alcalde y los regidores. Estos últimos pasan de hecho la mayor parte de su tiempo en lo que ellos llaman “gestión social” es decir, atendiendo a las personas que los buscan solicitándoles ayuda.

En su trabajo de gestión social, los regidores cuentan con un importante grado de independencia. En primer lugar para poder dar respuesta a las solicitudes que les son hechas por parte de los habitantes del municipio, no necesitan tener que tratar cada asunto individual con el alcalde. En los municipios observados existen departamentos más o menos especializados en la recepción, canalización y seguimiento de las demandas ciudadanas. El regidor es libre de utilizar o no este servicio o, en su defecto, dependiendo la naturaleza de la petición, acudir directamente con los responsables de los distintos áreas administrativas del aparato público municipal.

Pero el rol de los regidores no se limita únicamente a ser el intermediario entre los servicios administrativos y la demanda social. De hecho es común que los consejeros tengan acceso a una partida presupuestal que les permite tomar decisiones directamente sin tener que depender ni del alcalde ni de los servicios administrativos. De lo anterior se deriva que el presidente no actúa en solitario, ni es la única figura pública capaz de dar respuesta a la demanda social de su territorio.

#### 4.4 Pluralidad territorial y contrapesos de las autoridades auxiliares

Además de los regidores y síndicos, las autoridades auxiliares, presentes en el territorio municipal, pueden llegar a ser otra posible fuente de contrapesos al poder del alcalde. Demográficamente el territorio del municipio no es homogéneo por lo que en un mismo municipio pueden encontrarse tanto zonas urbanas como rurales. Para hacer frente a esta diversidad, el territorio municipal es dividido generalmente en delegaciones. Cada delegación está dotada de una representación del gobierno municipal en cuya cabeza se encuentra “el delegado municipal”.

El delegado puede ser una autoridad electa por los miembros de su comunidad aunque generalmente es nombrada directamente por el presidente municipal. Estatutariamente su función se limita a transmitir las demandas de la población a los servicios administrativos, aunque también se encarga de informar sobre los problemas sociales que puedan surgir en su territorio a los regidores y/ o al alcalde. Jerárquicamente, podemos decir entonces que el delegado es una figura política menor, que en muchas ocasiones no aparece ni siquiera en los organigramas de los municipios.

No obstante, tomando en cuenta su proximidad con los habitantes de las comunidades, este actor cuenta con una importancia simbólica relevante y cuya

nominación (o elección) suscita la movilización de los grupos políticos de estas regiones.

Incluso cuando la nominación de este actor es una de las competencias formales del alcalde, éste no es totalmente libre, es decir, el alcalde debe prestar mucha atención a quien nombra en esta posición si no quiere suscitar el enojo y la resistencia de los habitantes de la delegación, tal y como lo experimentó el alcalde de Aguascalientes en 2001, quien ante las presiones y la oposición de los habitantes de la comunidad rural “Cañada Honda” tuvo que dar marcha atrás en su decisión inicial, terminando por nombrar a la persona que apoyaba dicha comunidad.

Para evitar este tipo de problemas, en algunos lugares, los alcaldes han optado por organizar comicios con el objetivo de que sea el voto popular el que determine a la persona que ocupará el puesto de delegado. Con este procedimiento si bien los alcaldes reducen las probabilidades de resistencia y protesta, incrementan sin embargo el riesgo de que actores pertenecientes a otros partidos políticos lleguen a ocupar este puesto. De tal suerte, en un mismo municipio, además de una diversidad demográfica puede existir también una pluralidad socio-política.

No obstante, la influencia del delegado en la gestión pública municipal dependerá más de la importancia demográfica de su territorio que de la legitimidad democrática de su nombramiento. Cuando las delegaciones municipales no representan más que una fracción ínfima de la población total del municipio, el peso político de estas representaciones político-administrativas es más bien discreto.

En cambio, en aquellas situaciones en donde la cabecera municipal no es la única aglomeración poblacional de importancia, sino comparte o disputa la supremacía demográfica con otros poblados del municipio, la capacidad de influencia del delegado es muy diferente. En estas condiciones las asimetrías de poder son menos fuertes.

Este equilibrio relativo de fuerzas puede derivar en relaciones de franca rivalidad entre el alcalde y el delegado en la medida que cada actor buscará colocar a su territorio en la posición prioritaria al momento de decidir la dotación de servicios públicos y el desarrollo de nueva obra pública. En esta configuración particular, el alcalde no puede imponer su voluntad, sino está obligado a negociar con el delegado las obras y acciones que habrán de desarrollarse en el territorio de la delegación. No obstante se trata de un equilibrio frágil. Los conflictos entre estas dos figuras pueden llegar a comprometer la estabilidad política del municipio y en casos extremos incluso la secesión del municipio. De hecho, detrás de la creación de nuevos municipios, en no pocas ocasiones se encuentran escondidas historias de disputas por el control del presupuesto entre el alcalde y el delegado. Si bien esto es potencialmente posible no necesariamente ocurre. Las observaciones realizadas indican que más que la coacción y la aplicación de la regla jurídica, lo que predomina es la mediación y la cooptación en la resolución de las controversias entre estos dos actores.

#### 4.5 Centralidad y ciclos políticos

Las reglas institucionales que determinan la imposibilidad de reelección inmediata, así como la ausencia de un servicio civil de carrera también tienen ingerencia en la capacidad de integración del alcalde.

Al final del segundo año e inicios del tercer año del periodo de gobierno municipal, existe una gran efervescencia y excitación entre los miembros de la administración y el cabildo. Esta agitación tiene su origen en las primarias municipales, las cuales anuncian, a la vez, el fin y el inicio de un nuevo ciclo político. La imposibilidad de re-elección para los miembros del cabildo así como la inestabilidad en

el empleo para el personal administrativo de confianza, se traducen en poderosos incentivos para que al final del trienio de gobierno estos actores se comiencen a preocupar por su futuro profesional.

El tercer año del mandato municipal se caracteriza entonces por una intensa actividad política. La incertidumbre generada por los tiempos políticos, incide en las estrategias desarrolladas por los actores situados en el sistema político administrativo local en general y municipal en particular. Algunos actores tratan de instaurar pasarelas entre la esfera administrativa y la esfera política. Por ejemplo, algunos miembros de la administración municipal pueden presentarse como candidatos para algún puesto de elección popular municipal. Otros tratarán de abrirse un camino para pasar del municipio hacia el congreso. De hecho, en el ámbito local no son pocos los ejemplos de antiguos presidentes municipales o regidores, desempeñándose como diputados locales. Aunque lo contrario también es cierto, ya que también son numerosos los ejemplos de presidentes o regidores con antecedentes en la función legislativa.

Incluso aquellos actores que no participan directamente en la lucha por acceder a las candidaturas en las elecciones primarias no se mantienen al margen de los juegos políticos. Al no contar con estabilidad en su empleo, los funcionarios municipales participan en los juegos por la sucesión, buscando que el relevo en el gobierno municipal sea realizado por candidatos favorables a sus intereses.

Toda esta gama de juegos de poder es un síntoma inequívoco de pérdida de centralidad del alcalde. Los actores se interesan más a su futuro que a su posición actual. En la medida que el periodo de gobierno se acerca a su fin cada vez resulta más difícil para el alcalde obtener el acuerdo y la adhesión no solamente de los otros miembros del cabildo, sino incluso de los cuadros administrativos. Todo pasa como si en el gobierno municipal existiesen dos periodos: el primero, donde el alcalde posee una amplia capacidad de integración y el segundo donde éste tiene cada vez más necesidad de negociar y transigir con los otros actores del gobierno municipal.

El alcalde no solamente está incapacitado para controlar las ambiciones y aspiraciones de sus colaboradores y compañeros de cabildo. Por una parte porque esto resultaría imposible ya que prácticamente la plana mayor de su administración pasan más tiempo en sus tareas partidistas que en su trabajo en la administración. Aunque también, porque él mismo puede verse involucrado en la lucha por la sucesión, al tratar de favorecer a los miembros de su grupo político a fin de protegerse las espaldas una vez terminado su encomienda como alcalde. También puede ocurrir que alcalde esté interesado en continuar su carrera política buscando brincar hacia otro puesto de elección. En su gestión del cambio y su búsqueda de permanencia, las estrategias de los alcaldes dejan de manifiesto dos mercados políticos diferenciados por la importancia política de los municipios. En efecto, los alcaldes de los grandes municipios urbanos benefician de una gama de opciones más grandes y amplias que el resto de los presidentes municipales. De tal suerte, mientras que un alcalde perteneciente a un municipio rural a lo sumo puede aspirar un pasaje hacia el congreso local o federal, un alcalde de un municipio urbano grande pueden aspirar a competir por acceder al puesto de gobernador del estado o una curul en el Senado de la República.

### *Conclusiones*

El estudio de la estructuración del poder en el ámbito municipal permite constatar la existencia de un sistema. A pesar de la identificación de fuertes asimetrías en la capacidad de actuación de los actores, el análisis de las relaciones entre diferentes

actores participantes en el gobierno municipal indica la presencia de interacciones e interdependencias importantes.

Los especialistas del fenómeno municipal han identificado tradicionalmente al alcalde como el actor central del gobierno municipal. Los análisis realizados en el presente ensayo confirman algunas de las conclusiones a las que llega la literatura desarrollada sobre este tema. Así, pudimos constatar los amplios márgenes de maniobra que posee el alcalde en la conformación de su equipo administrativo al inicio de su mandato, así como los vínculos privilegiados que éste posee con el medio ambiente institucional del municipio. No obstante, al contrario de la perspectiva dominante, las evidencias presentadas en este ensayo matizan la importancia del rol del alcalde en el gobierno municipal. El alcalde más que un centro omnipresente, es un coordinador de la acción pública municipal.

Estatutariamente, el alcalde se encuentra a la cabeza del gobierno municipal. No obstante, él no gobierna solo sino comparte la escena municipal con otros actores que poseen distintos intereses y perspectivas. El análisis de los comportamientos de estos actores muestra que no son sumisos ni pasivos frente a las decisiones y acciones del alcalde. Los atributos jerárquicos y legales no son suficientes para entender la gestión de los asuntos públicos municipales.

El alcalde no es totalmente autónomo ni puede imponer su voluntad de manera unilateral. Así, más que una relación de dominación, las relaciones entre el presidente municipal y sus regidores son interdependientes. Por un lado, el presidente municipal necesita la cooperación de los miembros del cabildo para la gestión de los números aspectos de la agenda municipal, como la aprobación del presupuesto, la gestión del patrimonio del municipio, el otorgamiento de licencias de construcción, la planeación urbana, por nombrar solamente algunas. Por otro lado, los miembros del cabildo, necesitan también del apoyo del presidente municipal en su trabajo cotidiano de gestoría, el cual consiste en otorgar una serie de ayudas en especie y en líquido a la población del municipio. Dicha práctica tiene por objetivo la legitimación del cabildo y la construcción de una base electoral para el futuro inmediato.

Por otra parte, el sistema municipal no es un sistema cerrado, el análisis de las primarias y las tentativas de pasajes entre las esferas administrativa y política, y las ramas ejecutiva y legislativa, así lo confirman. Otro aspecto que confirma la apertura del sistema es la intervención de terceros en la solución de conflictos entre actores municipales. El análisis de las primarias así como las disputas entre las autoridades auxiliares y el cabildo son dos ejemplos. A este respecto, merece la pena destacar el uso de la cooptación como un mecanismo para la resolución de conflictos, lo cual indica que la estabilidad del sistema no depende solamente de las reglas jurídicas o de los atributos estatutarios formalmente establecidos, sino sobre todo es el resultado de mecanismos informales que permiten la construcción de consensos entre actores que no pertenecen a las mismas esferas, ni ramas o niveles de gobierno.

Por último, merece la pena destacar la influencia tan importante que tienen para la estructuración del sistema la regla que impide la re-elección inmediata y la inestabilidad en el empleo de un importante porcentaje de los funcionarios municipales. En el ámbito administrativo, estas reglas se traducen en una tasa de circulación muy elevada de los cuadros administrativos y en una falta de continuidad en las políticas públicas y proyectos de gobierno. En el ámbito político, estos elementos, favorecen que los actores desarrollen estrategias con vistas a asegurar su permanencia, las cuales pueden llegar a ser una fuente de inestabilidad en el gobierno municipal donde no existe un integrador fuerte capaz de asegurar la conducción de la acción pública municipal al final del mandato.

## Bibliografía

- ACEDO, Blanca, SAIZ, Mariana. **Diagnóstico de la Integración de los Ayuntamientos: Base Jurídica y Desempeño Electoral**, México : Centro de Estudios para la Reforma del Estado, 1997, 348
- CABRERO, Enrique. **Management Stratégique des Villes et Développement Local. Rôles et conditions d'efficacité de l'action publique municipale dans quatre villes moyennes du Mexique**, France : 2001, 187 p. Th doc.: Sciences de gestion, Ecole des Hautes Etudes Commerciales.
- CHISHOLM, Donald. **Coordination Without Hierarchy**, Berkeley: University of California Press, 1989.
- CROZIER, Michel. **Le phénomène bureaucratique**, Paris: Le Seuil, 1964.
- CROZIER, Michel, FRIEDBERG, Erhard. **L'acteur et le système**, Paris: Le Seuil, 1977.
- CYER, Richard, MARCH, James. **A behavioral theory of the firm**, Englewood: Prentice-Hall, 1963.
- DUPUY, François, THOENIG, Jean-Claude. **Sociologie de l'Administration Française**, Paris: Armand Colin, 1983.
- DURAN, Patrice. **Penser l'action publique**, Paris: L.G.D.J, 1999.
- FRIEDBERG, Erhard. **Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée**, Paris : Editions du Seuil, 1997.
- GUILLEN, Tonatiuh. **Los municipios y el presidencialismo en México**, *Diálogo y Debate*, juillet-septembre, 1997, p.114-131.
- KNOKE, David *et al.* **Comparing Policy Networks : Labour Politics in the US, German and Japan**, Cambridge : Cambridge University Press, 1996.
- MITZBERG, Henry. **The structure of organizations**, EU: Prentice-Hal, 1979
- ROWLAND, Allison. **Population as a Determinant of Local Outcomes under Decentralization: Illustrations from Small Municipalities in Bolivia and Mexico**, *World Development*, 2001, n° 8, p.1373-1389.
- SIMON, Herbert. **Models of man**, New York: Wiley, 1957
- SIMON, Herbert. **Administration et processus de décision**, Paris : Economica, 1983
- THOENIG, Jean-Claude. **La sociologie des organisations face au local**, In MALIBEAU, Albert (Dir). *A la recherche du "local"*, Paris : L'Harmattan, 1993, p. 152-165.
- THOENIG, Jean-Claude. **La gestion systémique de la sécurité publique**, *Revue Française de Sociologie*, julio-septiembre, 1994, n° 3, p. 357-392.
- THOENIG, Jean-Claude. **Política pública y acción pública**, *Gestión y Política Pública*, janvier-juin, 1997, n° 1, p.19-37.
- THOENIG, Jean-Claude. **L'usage analytique du concept de régulation**, In COMMAILLE, Jacques, JOBERT, Bruno (Coord). *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris : L.G.D.J., 1998, p. 35-53.
- THOENIG, Jean-Claude. **L'action publique locale entre autonomie et coopération**, In *"Les entretiens sur le développement local: quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales?"*, Paris, 1999, p. 103-128.
- THOENIG, Jean-Claude. **Institutional Theories and Public Institutions: Traditions and Appropriateness**, In PETERS, Guy, PIERRE, Jon (Eds). *Handbook of Public Administration*, London : Sage, 2002, p. 127-137.