

## **EL GOBIERNO LOCAL EN EL CONTEXTO DE LAS NUEVAS TENDENCIAS DE DESARROLLO.**

### **Cacicazgos y redes de políticas**

**Cristo Avimael Vázquez Ceballos**

El Colegio Mexiquense, México.

[cvazquez@cmq.edu.mx](mailto:cvazquez@cmq.edu.mx)

#### **LOCAL GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF THE NEW TRENDS IN DEVELOPMENT. Cacicazgos and policy networks**

**Resumen:** El objetivo de este trabajo es avanzar en la discusión acerca del papel que se le ha atribuido al gobierno local en el desarrollo ante los procesos de globalización, y para lo cual considero la experiencia mexicana. El elemento que problematiza lo anterior, es la baja capacidad política y administrativa que ostentan las autoridades locales para negociar con líderes o poderes fácticos que siguen presentes en pleno Siglo XXI. Para ello, expongo las principales teorías de desarrollo. También describo los procesos de alternancia electoral suscitados en los municipios mexicanos y sus implicaciones en las redes de políticas públicas, e involucramiento de poderes y líderes factuales en ellas. Lo anterior me permitirá discutir el papel que juega el poder informal en las acciones de desarrollo, la capacidad de los gobiernos municipales por concertar con tales cotos de poder informal a fin de cumplir con la misión que les atribuyen las teorías de desarrollo alternativas.

**Abstract:** The objective of this work is to advance in the discussion about the paper that has been attributed to the local government in the globalization processes, and for it I consider the mexican experience. The element that questions the previous thing is the low lobby and administrative that shows the local authorities to negotiate with informal leaders or powers who follow presents in the Century XXI. For it, I expose the main theories of development. Also I describe the processes of electoral alternation provoked in the mexican municipalities and their implications in the policy networks and involvement of informal powers and leaders in them. The previous thing will allow to discuss the paper that plays the informal power in the development actions, the capacity of the municipal governments to arrange with such informal power in order to fulfill the mission that the alternative theories of development attribute to them.

**Palabras clave:** Desarrollo. Gobierno Local. Globalización. Poder Factual. Política Pública. Development. Local Government. Globalization. Informal Power. Policy.

## Líneas Introdutorias

No deja de ser paradójico que en los procesos de globalización las agendas de desarrollo propuestas por organismos multilaterales y programas de desarrollo, léase el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Banco Mundial (BM), entre otros; otorguen un rol prioritario a los gobiernos locales como agentes del desarrollo, entendido este último como la activación y promoción de los factores económicos, sociales y culturales a fin de mejorar la calidad de vida y bienestar de las personas.

Se supone que al gobierno local le corresponde promover la economía, alentar y convocar a alianzas, facilitar la infraestructura, simplificar los procesos administrativos como mediar conflictos y desacuerdos en torno a los procesos de desarrollo. Pero cabría preguntarse si esto se cumple en la región latinoamericana, en especial en México, cuando en el ámbito local se viven procesos políticos y sociales que ponen a flote el tradicionalismo y debilidades institucionales con que operan las autoridades de este nivel.

En razón de lo anterior, el presente trabajo pretende avanzar en la discusión sobre el gobierno local y su rol en el desarrollo, para esto realizo una observación a partir de las redes de políticas públicas y sus nuevas dinámicas a raíz de los procesos de alternancia municipales suscitados en el territorio mexicano.

Considerando los escenarios de alternancia electoral que en los gobiernos locales se han suscitado, se parte del supuesto que los flujos de las redes se han redefinido y el poder descentralizado hacia actores sociales que aún ostentan cierto poder factual, exhibiéndose el debilitamiento de la autoridad local ante su nuevo rol (en las nuevas tendencias de desarrollo) debido al tradicionalismo administrativo y político que lo caracteriza.

A efecto de dar cuerpo a lo propuesto, el trabajo se divide básicamente en cuatro apartados más las líneas finales. En el primero se exponen las principales ideas de la teoría de la modernización y de la dependencia para finalizar con las nuevas tendencias sobre el desarrollo. En un segundo momento, se hace una síntesis de los procesos de alternancia municipales y sus implicaciones en las redes de políticas públicas, subrayándose el rol del poder factual y su interdependencia con el gobierno local dentro de ellas. Posteriormente, en el tercer apartado, se ejemplifica al poder local a través del cacicazgo y su función mediadora en el ámbito municipal. Por último, en un cuarto paso, se reflexiona sobre el papel que juegan los poderes factuales-locales en el desarrollo y la capacidad política y de concertación que debiera tener el gobierno local para impulsar políticas en el tema.

## I.- Teorías del Desarrollo

Si bien es cierto que actualmente la teoría del desarrollo (generalmente) se describe en términos de dos arquetipos encontrados, modernización y dependencia (Gardner y Lewis, 2003; y Zapata, 1990), a inicios de la década de 1990 se inició a registrar una nueva tendencia que en la actualidad plantea diversas líneas de acción que procuran orientar las políticas a grupos y problemas específicos, así como se enfatizan las iniciativas originadas en las bases sociales, colocando de manera más directa en el proceso de desarrollo a las personas y gobiernos locales.

### La Modernización

A pesar que su tiempo de influencia fue la época de posguerra, la modernización continúa influyendo en los programas de desarrollo. Este modelo visualiza el desarrollo como evolución y progreso lineal hacia una sociedad próspera industrializada y ordenada. Las ideas de esta concepción se basan en la economía política del siglo XIX y principios del XX

que relaciona los cambios sociales y económicos con la industrialización suscitada en la fase transitoria de un siglo a otro. De igual forma, este paradigma se nutre por la propuesta de una sociedad orgánica de Durkheim como por la disertación de Weber sobre la relación entre el protestantismo y el capitalismo industrial.

En consecuencia, las sociedades subdesarrolladas concebidas como tradicionales, desmotivadas de la ganancia y adversas al riesgo, deben tomar el modelo occidental de desarrollo o bien transitar por el camino experimentado por los países del norte. Hacer ello implica una serie de acciones como impulso a la infraestructura, ajustes estructurales, altos niveles de inversión extranjera, innovación tecnológica, estímulo del crecimiento económico, entre otras. Por lo que después de todo esto, las sociedades atrasadas pueden vencer el obstáculo del rezago y llegar, según Gardner y Lewis (2003) a una etapa de crecimiento autosustentable y de madurez, donde la tecnología domina la economía, se origina el consumo masivo y se llega a altos niveles de productividad y urbanización.

Por ende, el desarrollo como modernización de los pueblos no occidentales implica un proceso mediante el cual un país o región despega y libra obstáculos, a fin de avanzar a etapas superiores del progreso como también resalta la fe puesta en el Estado, el mercado y políticas con rasgos occidentales destinadas a la innovación y perfeccionamiento de las sociedades.

## La Dependencia

Esta postura, basada en conceptos marxistas, parte de considerar las estructuras históricas y políticas como condicionantes de las relaciones desiguales entre países del norte y del sur. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) es quien ha desarrollado esta propuesta.

Los teóricos de la dependencia (Cardoso y Faletto, Sunkel, Furtado) señalan “que el desarrollo es en esencia un proceso hacia la desigualdad: mientras que las naciones ricas se vuelven más ricas, el resto de los países se empobrecen” (Gardner y Lewis, 2003: 44).

Para explicar esta supuesta dilatación de brechas entre naciones ricas y pobres se considera que los países del sur están en esa condición por los procesos de explotación imperial y postimperial, lo cual se ejemplifica en el modelo de centro-periferia. Según Gardner y Lewis, este “modelo presenta al Norte como el centro ‘corazón’ del capitalismo y el Sur como su periferia” (2003: 44). Entonces, es que el mundo como un todo se divide en primer y tercer mundo que, aunque distintos, son interdependientes.

Aquí la solución que se plantea es el cambio estructural radical en lugar de procesos reformistas y políticas de mejora. En esta vertiente es que Wallerstein (también teórico del dependientismo) propone un modelo diferente,

“uno que sostenga que no ha habido revoluciones en los estados que conforman el moderno sistema mundial, que no podía haberlas si por revolución entendemos un cambio en la estructura social subyacente y el funcionamiento del Estado en el que supuestamente se produjo la revolución” (Wallerstein, 1998: 11).

## De lo Común Entre lo Liberal y Radical Hacia Propuestas Alternativas

No obstante que la modernización y teoría de la dependencia son opuestas en cuanto a la concepción y medidas que ofrecen, ambas convergen en ser evolucionistas al proponer que las naciones deben transitar por etapas a fin de llegar a un estado ideal previamente conocido, siendo el modo de producción capitalista el motor que las mueve de una etapa a otra; las dos propuestas sostienen que los cambios suceden de arriba hacia abajo dado que fincan la certidumbre de la transformación en el Estado o bien en la dinámica del mercado; como

también sobresale que ambas propuestas son deterministas y racionalistas (Gardner y Lewis 2003; y Gallicchio, 2002). Por lo que para

“quienes están en el extremo receptor del subdesarrollo, ninguna ofrece una solución realista. Las políticas de mejora de la modernización, que presuponen de manera equivocada que ocurra un derrame de las élites hacedoras de ganancias al resto de la población, con frecuencia hacen poco para ayudar a los más pobres y vulnerables. Mientras tanto, el cambio radical propuesto por la teoría de la dependencia suele ser imposible de alcanzar” (Gardner y Lewis, 2003: 44).

Entonces, en el marco de las discusiones sobre las posibilidades que brindan los supuestos dependentistas y modernistas, ha emergido una nueva agenda alternativa de desarrollo. Las tendencias emergentes, a inicios de la década de 1990 tienden a concentrarse en la solución de problemas de grupos y problemas específicos. Destacan la complementariedad del mercado, Estado y sociedad en la procuración del bienestar; se promueve que el gasto público sea cada vez más focalizado a la pobreza y generación de ingresos; se propone orientar la ayuda y asistencia hacia grupos objetivos y se hace énfasis en la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de desarrollo. También se acentúa la satisfacción de las necesidades y generación de capacidades básicas, así como se procura relacionar a las personas y gobiernos locales de manera más directa a los procesos de desarrollo.

Para los fines del presente, resalto el papel que se le da al gobierno local o municipal en el desarrollo. Contrario a las propuestas que indicaban que éste debería promoverse mediante políticas externas, la agencia del gobierno nacional o estatal así como por el mercado; organismos multilaterales<sup>1</sup> con mayor o menor acento han detonado literatura especializada acerca de los efectos benéficos y bondades de la participación de gobiernos municipales en las iniciativas de mejora y bienestar, por lo que darle sentido y significación a este ámbito de gobierno es uno de los objetivos del reajuste de la agenda para el desarrollo.

Al respecto Villar (s/f) señala que el gobierno local tiene “un papel central en la orientación que tome el desarrollo”, argumento similar es el que propone Cabrero (2003) al señalar que en América Latina, México en particular, también los gobiernos locales comienzan a jugar un papel más relevante al modelar sus propios procesos y proyectos de desarrollo y bienestar:

“En la medida que los grandes ajustes macroeconómicos han mostrado sus impactos positivos en el equilibrio nacional y sus efectos perversos en el nivel de bienestar en diversas regiones y localidades, los gobiernos locales se activan y amplían su ámbito de influencia. [...] En este proceso los gobiernos locales se

---

<sup>1</sup> La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) destaca que el gobierno, pensado en el plano local, es más efectivo y público, ayuda a fortalecer la democracia, promueve la prosperidad y cohesión social, articula con mayor eficiencia las demandas, facilita la rendición de cuentas así como es más transparente (“Public Governance and Management” en [www.oecd.org](http://www.oecd.org)). El BM maneja políticas orientadas a brindar asistencia y capacitación a los gobiernos locales para elaborar sus propios proyectos así como recomienda descentralizar funciones del gobierno nacional al local (“Decentralization and Subnational Regional Economics”, “Governance & Public Sector Reform” en [//web.worldbank.org](http://web.worldbank.org)). El BID acentúa la idea de generar iniciativas de gobierno y desarrollo de abajo hacia arriba, lo cual implica mayor protagonismo de los ámbitos locales (“Descentralización y gobierno subnacional” en [www.iadb.org](http://www.iadb.org)). Por su parte el PNUD hace recomendaciones encaminadas a alcanzar un desarrollo humano sostenible mediante una forma de gobierno local de corte participativo que junto con los habitantes de ciudades, comunidades o localidades busquen soluciones a sus problemas (“Invirtiendo en el Desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio” en [www.undp.org](http://www.undp.org)).

ven obligados a construir redes de actores en torno a la acción pública, se ven obligados a innovar en materia de gestión, a generar consensos y a vigorizar el capital social” (Cabrero, 2003: 14).

Apuntando una reflexión al respecto, hay que señalar que en los países de América Latina, como México, se suscitan tanto efectos benéficos como desfavorables para el desarrollo cuando se involucra al gobierno municipal dado que ellos por décadas no han desempeñado el papel de instancias autónomas, emprendedoras y ágiles en la gestión de los asuntos públicos locales. Por el contrario, dado el centralismo excesivo y la visión de los gobiernos locales como cotos y espacios de capitalización política del poder nacional y estatal, el gobierno local se ha caracterizado por la fragilidad de su marco normativo, sistemas administrativos improvisados e inadecuados, falta de profesionalización y experiencia de funcionarios públicos, carencia de sistemas de planeación municipal, débil capacidad para convocar, catalizar, coordinar a los ciudadanos al igual que para forjar consensos y facilitar la concertación de actores sociales (Cabrero, s/f).

Los factores anteriores indican que la participación del gobierno local en el desarrollo también genera efectos desfavorables ya que los procesos políticos-sociales contemporáneos ponen a relieve la debilidad de este ámbito de gobierno por lograr un buen desempeño en la gestión de lo público. Tal es la situación si se considera el caso de que los intereses y poderes locales fácticos dentro de las comunidades (según la ocasión y coyuntura) serán actores que generen conflictos o se alíen a las propuestas del gobierno municipal en torno al desarrollo.

Esto último conduce a reflexionar a las propuestas de desarrollo que presentan y piensan al municipio y su gobierno como agentes homogéneos y con capacidades institucionales, administrativas y de concertación adecuadas al ejercicio óptimo de su papel en pro del bienestar de la comunidad. Supuestos que no se dan totalmente y que pueden ser observados a través de las dinámicas y variaciones de las redes de políticas públicas en contextos de alternancia electoral municipal.

## **II.- Alternancia Electoral y Redes de Políticas Públicas**

La década de los 80's fue fundamental para la vida electoral y democrática de la República Mexicana, al cimentarse las bases para transitar de un sistema de partidos no competitivo a uno competitivo, siendo primero un sistema de partidos dominante y posteriormente (posiblemente en la actualidad) un sistema plural moderado (véase Aziz, 1999; Sartori, 1976; y Ware, 1996).

### **El Contexto Municipal**

Del mismo modo que en el ámbito nacional y de las entidades federativas, en el municipal se observan nuevos escenarios político-electorales, nuevas fuerzas políticas, nuevos actores o bien que en apariencia estaban adormecidos. Se trata de expresiones que ven la posibilidad de acceder o influir en el poder formal y por consecuencia actúan de forma diametralmente distinta a como lo hacían en otrora pero encausando sus decisiones dentro de las instituciones que regulan su existencia, atribuyen fines, asignan recursos, legitiman sus actividades, establece obligaciones, etc.

El espacio por excelencia donde la ciudadanía tiene mayor contacto con el gobierno es en los municipios, como también es el lugar en el que los partidos políticos realmente pierden o ganan poder. Una fotografía de la distribución partidista en los municipios permite observar la pluralidad ideológica y el colorido del poder en los ayuntamientos del país (véase Abascal, 2006 y Vázquez, 2007).

Antes y después de la alternancia en la Presidencia de la República con Vicente Fox en el 2000, en la República Mexicana hemos presenciado un proceso dinámico en la renovación de los ayuntamientos (gobiernos locales) en el territorio nacional. La lucha por los gobiernos locales ha incrementado y elevado la competitividad electoral, aparejada a una mayor participación ciudadana en las urnas.

Realizando un corte para el 2006, en México había 2 mil 443 municipios y 16 delegaciones políticas en donde se registraban más de 110 millones de habitantes. A partir del 2000, se ha dado de manera exponencial el cambio electoral en los gobiernos locales, como ejemplo considérese que de las elecciones para ayuntamientos de 2001 hasta 2005, de cada 10 en disputa, en 4.8% había cambio de partido (Abascal, 2006). De esta forma, para el 2006, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) gobernaba el 47.3% de los municipios; en segunda posición, el Partido Acción Nacional (PAN) administraba el 15.4% de ellos; el Partido de la Revolución Democrática (PRD) dirigía el 8.5% de los ayuntamientos; mientras que el 28.8% corresponde a gobiernos de usos y costumbres, al igual que a gobiernos de coalición y otros partidos.

### ***Redes de Políticas***

Las redes de políticas públicas son una aproximación teórica-descriptiva sobre la hechura de las políticas públicas que coloca su atención en los procesos de mediación en la toma de decisiones y su ejecución (Evans, 1998). Las redes de políticas públicas son patrones más o menos estables de relaciones (o vínculos) sociales entre actores interdependientes (públicos y privados), que toman forma alrededor de los problemas o programas públicos. (Cfr. Klijn, 1998 y Porras, 2001).

Las tres características importantes de una red de política pública que pueden mencionarse son a) la interdependencia entre actores, b) diversidad de actores y de metas, y c) relaciones más o menos duraderas:

- Interdependencia entre actores. Las redes se desarrollan y existen gracias a la interdependencia entre los actores, en el sentido de que la dependencia de unos se deriva en la necesidad (intercambio) de recursos de otros para alcanzar las metas o lograr resultados positivos (Klijn, 1998).
- Diversidad de actores y de metas. Una red consta de una gran variedad de actores con sus propias metas y estrategias. De hecho, una política es el resultado de la interacción entre actores. "Los actores necesitan a los otros en virtud de las interdependencias que existen pero, al mismo tiempo, intentan dirigirse hacia sus propias preferencias" (Klijn, 1998: 36).
- Relaciones más o menos duraderas. Las interacciones resultantes de la interdependencia entre actores crean patrones de relaciones más o menos persistentes en el tiempo que influyen en los patrones de interacción presentes en las redes. Entonces, si los actores interactúan cada uno con los demás durante un periodo largo, crean reglas que regulan su comportamiento y divisiones de recursos que influyen en sus opciones estratégicas (Klijn, 1998).

### **Desarticulación de Redes ante Procesos de Alternancia**

Aglutinados en el Partido Revolucionario Institucional, en 1934 con el gobierno de Cárdenas, el capitalismo acelerado y la amplia participación de las masas (entre ellas resalta el campesinado), se consolidan líderes populares estrechamente vinculados a los grupos que representaban.

Para 1940 las masas son ampliamente representadas por un sistema de mediación compuesto por instituciones de tipo corporativo, confundándose muchas veces las funciones

del PRI con las de gobierno (Paré, 1975). Recuérdese que en el sexenio de Cárdenas, específicamente en el año de 1938, el Partido Nacional Revolucionario (PNR) transita hacia su nueva etapa como Partido de la Revolución Mexicana (PRM), surgiendo un partido de sectores -militar, agrario, obrero y popular-, y éstos dividiéndose en corporaciones, organizando con ello la vida política del país como propiciando la consolidación y centralización del poder<sup>2</sup>.

En efecto, la representación de las masas a través del corporativismo fue parte de la verticalización y centralización del sistema político, no obstante se requirió de agentes intermedios que llevarán a cabo la política dictada desde niveles superiores a fin de consolidar el monolito y centralización de poder político que caracterizó al México posrevolucionario. Fue entonces cuando se reconoció la existencia de mediadores o líderes locales con autonomía y poder informal, a fin de que cumpliera esta tarea (Paré, 1975 y Hernández, 2004),

“Así, el PRI, convertido en el partido de la burguesía, nulifica la presión popular mediante la subversión y compra de los dirigentes. El caciquismo, entonces, es una pieza clave en la estructura de mediación que existe entre clases sociales cuyos intereses son contradictorios” (De la Peña, 1988: 32).

La jerarquización y centralización del poder en torno a un eje permitió firmeza en el control administrativo, político y financiero de gobiernos priístas (federal, estatales y municipales, a pesar de las limitadas capacidades institucionales, administrativas y económicas de estos últimos). Así, el ejecutivo o encargado del gobierno con ayuda de sus correligionarios (gobernadores, diputados federales, locales o regidores según sea el caso) y la apacibilidad de líderes locales tenía control sobre la política y las políticas al intervenir y regular fácilmente las presiones de grupos hacia el gobierno y disputas entre facciones por los programas o políticas, imponiéndose la voluntad gubernamental:

“El caciquismo, el caudillismo, el patrimonialismo y centralización del poder no son más que manifestaciones históricas y cotidianas de la tradición del poder en México. El caciquismo es una estructura de mediación entre el poder central-nacional y el poder local, el cual se fortalece por y en la medida en que el centro requiere de su función, para luego incrementar nuevamente sus espacios en la medida que la sociedad canaliza sus inquietudes y demandas por su conducto” (Martínez, 1998).

Las redes de políticas públicas (en consecuencia) se podría interpretar, se caracterizaban por la existencia de un actor central que era el gobierno federal, amén de considerar la centralización de poder existente en las entidades federativas y municipios. La formación e implementación de políticas era inevitablemente resultado de flujos entre actores (mediadores) definidos con precisión, organizados de forma jerárquica y estimulados clientelaramente. Las políticas emergidas del poder central parecieran tener objetivos precisos y ejecutados con una estructura de autoridad clara que permeaba los procesos de comunicación, decisión, coordinación e implementación de la política. Entonces, sólo grupos representados y reconocidos por el Estado podían jugar un rol importante en hechura de políticas:

“En virtud de la expansión de su labor política, el gobierno depende de los grupos sociales para la información e implementación. Garantizar a los grupos

---

2 El PRM “[...] no surgía precisamente como un partido de masas, sino como un partido de corporaciones, en el que sus unidades de base eran las organizaciones, mientras que los individuos resultaban secundarios. Eran las organizaciones (o pueblo organizado) las que constituían al partido” (Araldo Córdova en Báez, 2002: 3).

de interés una posición especial en el proceso político es una forma de realzar la capacidad de dirección de los agentes gubernamentales y de crear consenso entre los grupos gubernamentales y los grupos de poder” (Klijn, 1998: 22).

En contra parte, ante los procesos de alternancia municipal, las autoridades locales que arriban al poder con amplia legitimidad y propósitos de hacer buen gobierno y en medio de múltiples expectativas, pareciera que no cuentan con la capacidad y experiencia política y administrativa para hacerlas realidad.

Una explicación a lo señalado es que la alternancia electoral y la consiguiente expansión del pluralismo político, han desarticulado las redes de políticas construidas en un sistema político monopólico del poder que si se piensa en el ámbito de gobierno local mexicano la centralización del poder se localizaba en el alcalde o presidente municipal (y regidores afines), así como en la coordinación jerárquica vertical de los líderes (mediadores) locales.

Entonces, las redes de políticas parecieran ser una arena de pesos y contra pesos donde la interdependencia del gobierno con otros actores (entre ellos líderes-mediadores locales) para lograr resultados positivos se enfatiza; además, el proceso de la hechura de la política pública genera un intenso juego entre agentes participantes unos ya dentro de la red y otros que pudieran (re)surgir repentinamente, todos ellos buscarán aliarse o presionar al gobierno, sino es que enfrentarlo, a fin de que sus intereses no se vean afectados o las expectativas de lo que debiera ser la política se vean reflejados en el proceso de la misma:

“Dentro del área de acción de una política, los actores se distinguen entre sí por las posturas que adoptan frente a esa política. Al principio aparecen los amigos, los enemigos y quienes se mantienen neutrales. Muy pronto, sin embargo, la dinámica política obliga a los actores a inclinarse hacia uno u otro lado. Es entonces cuando se identifican entre sí los que están a favor de una determinada política y los que están en contra” (Meltsner, 1972: 374).

### III.- El Cacicazgo: una Forma de Liderar o Mediar Desde lo Municipal

El poder informal o factual (Hernández, 2004; Paré, 1975) ejemplificado en el caciquismo<sup>3</sup> pareciera estar desaparecido y dejado como parte integrante del mosaico pre y posrevolucionario, sin embargo éstos están presentes e interactuando en los flujos de poder contemporáneo.

A raíz de los procesos de alternancia electoral en el ámbito municipal, los líderes tradicionales regresan de su estado adormecido a la escena de la política real con más fuerza dado el debilitamiento del poder central (ilustrado en la figura del presidente municipal) y porque su poder (informal) no ha sido trastocado ni por el régimen priísta ni por los gobiernos de alternancia según argumenta Hernández (2004).

En un análisis del poder local y regional, De la Peña rescata la propuesta de Moisés González Navarro, en la cual al, modo weberiano, construye el tipo ideal del cacique:

“El cacique es indígena o mestizo; sus horizontes son siempre restringidos a una localidad o microrregión más o menos apartada, donde tiene abundantes parientes, compadres y ahijados; representa valores locales y por tanto ejerce un tipo de dominación tradicional, y tiene como arma principal la revuelta popular. [...] Así, si recurrir a los tipos de dominación puede tener cierta utilidad

<sup>3</sup> En particular, cuando se habla de poder local y regional, muy frecuentemente se habla de individuos: de éstos que tanto en la literatura culta, como en el habla popular han recibido los nombres de *caciques* y *caudillos* (De la Peña, 1988: 28. Cursivas del original).



descriptiva, la explicación de los mismos debe referirse a la debilidad estatal y a la necesidad de mediación” (De la Peña, 1988: 29-30).

Los mediadores, pensados como caciques, personifican el poder, pueden basar la legitimidad de su dominación ya sea en la tradición o en el carisma, asumir valores locales y específicos o bien eternos o más amplios, la trascendencia del dominio puede ser más duradera o efímera, así mismo los intereses que se toman como motivo de su mediación pueden restringirse al municipio o bien extrapolar los intereses a niveles nacionales pero manteniendo la base local y regional de la existencia del dominio (véase De la Peña, 1998 y Cornelius, 1975).

Por otra parte, estos mediadores han sido identificados como representantes del poder informal y que sabiendo de su capital político o de su presencia e influencia en zonas locales específicas utilizarán estos recursos para negociar dádivas (económicas, prestigio, privilegios, nuevos dominios, etc.) e influir en el poder formal condicionando su apoyo al gobierno o controlando a los que ocupan puestos en él. Igualmente, el poder informal puede buscar espacios en las instituciones legalmente establecidas ya sean en él o los partidos dominantes (principalmente) y en el gobierno y su sistema administrativo a fin de constituir nuevas relaciones políticas.

Haciendo referencia a la figura política mediadora tratada aquí, Paré en términos generales define “...al caciquismo (sea de la época colonial, independiente o posrevolucionaria) como un fenómeno de mediación política caracterizado por el ejercicio informal y personal del poder para proteger intereses económicos individuales o de una facción” (1975: 36). Esta figura de la política local puede ejercer su influencia mediando (entre gobierno y representados) cultural, política y económicamente, según también ha comentado De la Peña (1988).

#### **IV.- Consensos, Argumentación y Persuasión Como Partes Fundamentales de la Acción Política de los Gobiernos Municipales Ante el Desarrollo**

Aguilar (2000) menciona que en las democracias pluralistas las interacciones frecuentemente resuelven o aminoran problemas, establecen o hacen las políticas, lo que implica desestabilizarlas o bien bloquearlas cuando el gobierno en sus actos de autoridad trata de imponer la propia preferencia de fines y medios, sin ofrecer razones y sin debatir con grupos discrepantes.

Lo anterior indica que, a pesar de que las políticas de gobierno de alternancia sean legalmente legitimadas, la desarticulación del diseño original de las redes de políticas (caracterizado por la centralización y jerarquización del poder) ha propiciado que entren nuevos actores a las redes y que el gobierno sea un actor más dentro de éstas<sup>4</sup>.

Antes de los procesos de alternancia electoral, en los municipios existían redes de políticas que permitían el dominio y centralización del poder factual (Hernández, 2004). Ya en procesos de alternancia, centralizar y dominar a los líderes tradicionales en torno a las expectativas de gobierno, ha sido una tarea más complicada debido a la rearticulación de las redes de políticas donde nuevos actores con poder informal, o ya existentes, no han podido ser pactados y convenidos a los propósitos de la autoridad, esto teniendo impacto en las acciones de desarrollo.

---

4 Los actores también se diferencian por su actividad. Algunos actores muestran más interés que otros: tienen más que ganar o perder que los demás y, por lo mismo, trabajan con más ahínco a favor o en contra de una política determinada. Así también, el interés de algunos actores es más limitado que el de otros (Meltsner, 1972: 374).

Así, la legitimidad del gobierno municipal de establecer políticas no justifica que éstas sean factibles políticamente si éste no tiene la capacidad de concretizar el dominio del poder factual o procurar que los poderes informales cooperen en las acciones de autoridad y no sean incompatibles con el desarrollo. Por consecuencia se requiere que el oficio político del gobierno local pueda persuadir con argumentos y evidencias a los mediadores locales, generar consensos y ajustes mutuos con ellos.

Lo anterior lleva a pensar que amén de las restricciones (económicas, de tiempo, técnico administrativas), también las hay políticas<sup>5</sup> a los medios y decisiones del gobierno electo democráticamente:

“Reconocer la existencia de restricciones, en el sentido preciso de condiciones que limitan la libertad de elección del *policy-maker*, es algo saludable en sistemas políticos, en los que se cree que el gobierno puede hacer y lograr todo y se llega hasta desear gobiernos fuertes con gran libertad de acción: un gobierno libre y activo frente a una sociedad pasiva y achicada. Sin embargo, en los hechos, ni la política ni el gobierno son empresas de libertad absoluta, irrestricta. La omnipotencia gubernamental es una ficción propia de sociedades tradicionales” (Aguilar, 2000: 65. Cursivas en el original).

Lo dicho implica dejar de concebir a las políticas en términos de decisiones de gobierno, de poder, influencia y regateo, y sí percibirla como la capacidad del gobierno de explicar, argumentar, difundir entre el público las decisiones colectivas para así replicar a los opositores, escépticos y generar ajustes mutuos que conduzcan al consenso y cooperación entre gobierno y actores, quienes por su propia visión y valoración de las políticas de gobierno, podrían verlas como autoritarias, infundadas, perniciosas e inapropiadas al espacio donde se pretendan aplicar:

“La argumentación es el proceso fundamental que siguen los ciudadanos y los gobernantes para llegar a juicios morales y a la elección de políticas. La discusión pública moviliza el conocimiento, la experiencia y el interés de muchas personas que centran su atención en un número limitado de problemas. Cada uno de los participantes se siente alentado para ajustar su visión de la realidad, e incluso para cambiar sus valores, como resultado del proceso de la persuasión recíproca. En esta forma, la discusión puede producir resultados que están más allá de los métodos autoritarios o tecnocráticos de elaboración de políticas” (Majone, 2000: 36).

Aguilar (2000) menciona que las actividades de formación de consenso y promoción de la confianza mediante la comunicación son componentes esenciales de la política. Para lo cual el diálogo, la discusión y persuasión recíproca entre gobierno y actores políticos es fundamental para la formulación, aceptación y puesta en práctica de las políticas.

Si bien lo anterior muestra el ideal de la función política de la autoridad local y que va de la mano con las nuevas iniciativas de desarrollo al dar un papel preponderante al gobierno municipal o local, ello choca con su propia realidad caracterizada por el tradicionalismo administrativo, debilidad del marco institucional, capacidades mínimas de concertación social y consenso, hechos que se acentúan ante los procesos de alternancia electoral y desarticulación de redes de políticas.

Según la nueva ola de iniciativas de desarrollo, el gobierno municipal se supone cumplirá un papel central pero no monopólico en el impulso de políticas públicas de mejora

---

5 Al respecto véase Majone, 2000: Cáp. IV.

y bienestar. Pero lograr esto, exige un tipo de organización política-administrativa como capacidades de negociación y concertación (con actores y poderes fácticos locales) que las autoridades locales de México no poseen del todo.

Esto es, en el marco de las nuevas tendencias de desarrollo, ante escenarios de alternancia y de pluralismo electoral donde los flujos de las redes se han redefinido y el poder descentralizado hacia varios actores (ahora activos o bien nuevos), los gobiernos municipales manifiestan con mayor nitidez que los poderes locales tradicionales aún atraviesan sus estructuras de gobierno mostrando su debilitamiento e ineficacia ante el rol asignado en el proceso de desarrollo.

Que el gobierno brinde argumentos<sup>6</sup> y evidencias<sup>7</sup> en un proceso persuasivo<sup>8</sup> con los diferentes actores de las redes de políticas, posiblemente le permitirá establecer equilibrios deseables, resolver tensiones y conflictos que las dinámicas de las redes y actores sociales generan, todo ello a fin de que las políticas públicas orientadas al desarrollo sean eficaces, eficientes y se consoliden. Ciertamente, ello pareciera ser la solución, no obstante las condiciones que viven la mayoría de los gobiernos locales, como en México, distan mucho de facilitar el nuevo rol asignado en el marco de la agenda alternativa para el desarrollo.

### Líneas Finales

El modelo de desarrollo modernista ha estado ligado al rol protagónico del Estado, crecimiento económico, cambios macroestructurales, asociado a la industrialización, generación de polos de desarrollo, volcado a fuerzas exógenas y superiores de impulso. La contraparte de este modelo, la propuesta dependencista pretende un modelo radical que cambie las estructuras que lejos de aminorar las desigualdades aumenta las brechas entre países del primer mundo respecto a los del tercero. En cambio, las propuestas alternativas han iniciado a difundir la idea del desarrollo endógeno desde lo local revalorizando a la par el papel de los gobiernos municipales en éste.

No obstante, ante el nuevo rol en materia de desarrollo asignada a los gobiernos locales como en México, sale a flote el tradicionalismo administrativo y debilidad política de los gobiernos para promover y facilitar políticas, así como para concertar y forjar consensos con líderes locales que forman parte de las redes de políticas públicas orientadas hacia el desarrollo.

El tradicionalismo de las administraciones municipales y cacicazgo son realidades presentes en los países de la región, como México, mismas que parecieran no ser contempladas en las tendencias de desarrollo al dar al gobierno municipal un rol protagónico.

En consecuencia, si el reto ante la globalización posiblemente ya no sea cómo frenarla o aislarse, si se ha planteado extender los beneficios de ella a la sociedad asignando y resignificando el papel que tienen los gobiernos municipales en el desarrollo, no obstante eso ha implicado ignorar las realidades y dinámicas que ahí se presentan como las capacidades de las cuales pareciera carecer la autoridad local a fin de hacer frente a su nuevo rol en la era de la globalización y alternativas de desarrollo. Esto último también implicando un gran reto.

---

6 El argumento es la conexión de los datos y la información con las conclusiones del estudio... (Majone, 2000: 45).

7 La evidencia no es lo mismo que los datos o la información. Es una información seleccionada de entre el conjunto disponible e introducida en cierto punto del argumento para persuadir a un auditorio particular de la verdad o falsedad de una afirmación (Majone, 2000: 45).

8 La retórica es el arte de la persuasión, el estudio de todas las formas de hacer cosas con palabras [...] en el debate libre la persuasión es un intercambio bilateral, un método de aprendizaje mutuo mediante el discurso. El verdadero debate no sólo permite que los participantes defiendan sus intereses y opiniones, sino que también, como consecuencia del proceso, los alienta a ajustar su visión de la realidad y aun a cambiar sus valores (Majone, 2000: 42).

## Bibliografía

- AGUILAR, Luis F.  
2000 “Estudio introductorio”, en Giandomenico Majone. *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*. México: FCE, CNCPyAP
- ABASCAL, Rafael  
2006 “Los colores de los ayuntamientos del país”, en *La Crisis*, <http://www.lacrisis.com.mx> (25-09-2007)
- AZIZ, Alberto  
1999 “Partidos políticos y gobiernos locales, más preguntas”, en *Congreso Gobiernos Locales; el Futuro Político de México*, <http://iglom.iteso.mx/PDF/aaziz.PDF> (10-09-2007).
- BÁEZ, Carlos  
2002 “El Partido Revolucionario Institucional. Algunas notas sobre su pasado inmediato para su comprensión en un momento de reorientación. Los años reciente”, en *Revista Convergencia*, IX, 27.
- CABRERO, Enrique  
2003 “La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria”, en Cabrero Mendoza, Enrique (Coord.). *Políticas Públicas Municipales. Una Agenda en Construcción*. México: CIDE, Porrúa.
- s/f “Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México”, en [www.municipio.org.mx](http://www.municipio.org.mx) (22-11-2006).
- CORNELIUS, Wayne A.  
1975 “El México contemporáneo: análisis estructural del caciquismo urbano”, en Unikel, Luis; Necochea, A. (Edits.). *Desarrollo urbano y regional en América Latina*. México: FCE.
- DE LA PEÑA, Guillermo  
1988 “Poder local, poder regional: perspectivas socioantropológicas”, en Padua, Jorge; Vanneph, Alain (Comps.). *Poder Local. Poder Regional*. México: COLMEX, CEMCA.
- EVANS, Mark  
1998 “Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica”, en *Revista Gestión y Política Pública*, VII, 2.
- GARDNER, Katy; LEWIS, David  
2003 *Antropología, Desarrollo y el Desafío Posmoderno*. Zinacantepec: El Colegio Mexiquense.
- GALLICCHIO, Enrique  
2002 “Concepción, aplicación y resultados del empoderamiento en Latinoamérica. Teorías del desarrollo y desarrollo local en América Latina”, en [www.desarrollolocal.org](http://www.desarrollolocal.org) (23-09-06).
- HERNÁNDEZ, Rogelio  
2004 “El resurgimiento de los poderes locales”, en *Revista Estudios Sociológicos*, XXII, 66.
- KLIJN, E. H.  
(1998) “Redes de políticas públicas una visión general”, en [revistaredes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf](http://revistaredes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf) (02-12-07).
- MAJONE, Giandomenico  
2000 *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*. México: FCE, CNCPyAP
- MELTSNER, Arnold J.  
1972 “La factibilidad política y el análisis de políticas” en Aguilar Villanueva, Luis F.

- (Edit.). *La Hechura de las Políticas*. México: Porrúa.
- MARTÍNEZ, Pedro  
1998 “El fortalecimiento del municipio como institución receptora de la descentralización”, en *Gestión y Estrategia*, 14. [www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num14/doc03.htm](http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num14/doc03.htm) (01-12-07).
- PARÉ, Luisa  
1975 “Caciquismo y estructura de poder en la sierra norte de Puebla”, en Bartra, Roger; y otros. *Caciquismo y Poder Político en el México Rural*. México: Siglo XXI.
- PORRAS MARTÍNEZ, José Ignacio.  
(2001) “*Policy network* o red de políticas públicas: una introducción a su metodología de investigación”, en *Revista Estudios Sociológicos*, XIX, 57.
- SARTORI, Giovanni  
1976 *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- VÁZQUEZ, Cristo Avimael  
2007 “Los ecos del proceso electoral para renovar ayuntamientos mexicanos, 2006: una estela presente del pragmatismo de los partidos políticos en los municipios”, en *Apuntes Electorales*, VI, 27.
- VILLAR, Alejandro  
s/f “La dimensión política del desarrollo local”, en [www.desarrollolocal.org](http://www.desarrollolocal.org) (15-11-07).
- WALLERSTEIN, Immanuel  
1998 *Utopística o las Opciones Históricas del Siglo XXI*. México: Siglo XXI, UNAM.
- WARE, Alan  
1996 *Political Parties and Party Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- ZAPATA, Francisco  
1990 *Ideología y Política en América Latina*. México: COLMEX.

