

# INTERSTICIOS SOCIALES

Año 9 - Núm. 17 - Marzo-agosto de 2019

ISSN 2007-4964



# INTERSTICIOS SOCIALES

Año 9 - Núm. 17 - Marzo-agosto de 2019

ISSN 2007-4964



## El Colegio de Jalisco

### Asociados numerarios

- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
- Gobierno del Estado de Jalisco
- Universidad de Guadalajara
- Instituto Nacional de Antropología e Historia
- Ayuntamiento de Zapopan
- Ayuntamiento de Guadalajara
- El Colegio de México, A. C.
- El Colegio de Michoacán, A. C.
- Subsecretaría de Educación Superior-SEP

Presidente Javier Hurtado González

Secretario general Roberto Arias de la Mora

© Intersticios Sociales

Año 9, número 17, marzo-agosto 2019

Publicación semestral de El Colegio de Jalisco

Con domicilio en 5 de Mayo, núm. 321, colonia Centro

C. P. 45100, Zapopan, Jalisco

[www.coljal.edu.mx](http://www.coljal.edu.mx)

Director Francisco Javier Velázquez Fernández

Editora Cristina Alvizo Carranza

Diseño editorial Rosario Ivonne Lara Alba

Diseño original y apoyo técnico Julio Almaraz Ortiz

Corrección de textos Rafael Uribe Morfin

Traductor Paul Kersey

## Información y correspondencia

Tel. +52 (33) 36 33 26 16, ext. 109

Correo electrónico [intersticios.sociales@coljal.edu.mx](mailto:intersticios.sociales@coljal.edu.mx)

Página web [www.intersticiosociales.com](http://www.intersticiosociales.com)

Reserva de derechos al uso exclusivo ante el Instituto Nacional de Derechos de Autor, núm. 04-2012-041814570400-203

ISSN-e: 2007-4964

## Derecho de uso

Se permite la reproducción, publicación, transmisión, difusión en cualquier modo o medio de cualquier parte del material contenido en el archivo (únicamente texto sin imágenes) sin alterar o modificar el original, con fines de referencia y/o reproducción académicos o educacionales, con excepción de los personales o comerciales, citando la fuente de referencia y otorgando el crédito correspondiente al autor y al editor.

La responsabilidad de los artículos es estrictamente personal de los autores. Son ajenas a ella, en consecuencia, tanto la revista como la institución que la patrocina.



# INTERSTICIOS **IS** SOCIALES

Año 9 - Núm. 17 - Marzo-agosto de 2019

ISSN 2007-4964



## CONTENIDOS

### Presentación

Francisco Javier Velázquez Fernández  
Cristina Alvizo Carranza 5

### Reflexión Teórica

Hacia una gestión educativa bioaprendiente:  
otros giros epistémicos desde nuevas semánticas  
Faber Andrés Alzate Ortiz  
Luz Mery Chaverra Rodríguez 9

### Espacios sociales a debate

La colonia Guerrero 1942-1979, procesos de arraigo  
y permanencia a través de las cualidades sociales del  
espacio de Simmel  
Cristina Tamariz Estrada 27

Reflexiones sobre la importancia de la noción de clase social  
en los estudios del consumo. La relación de los jóvenes  
con las e-compras en México  
Karla Teresa Camacho Rodríguez 59

La inclusión social de las personas con discapacidad  
en el sistema turístico del Centro Histórico de la Ciudad  
de México: diseño de un modelo sistémico de innovación  
Edmundo Omar Matamoros Hernández  
Ricardo Tejeida Padilla  
Oswaldo Morales Matamoros 79

### Sección general

La construcción de la legitimidad en torno al cargo  
de capitán general en Sonora, 1842-1856  
Edna Lucía García Rivera 105  
Evaluación del Seguro de Desempleo  
de la Ciudad de México (2007-2016)  
Estrella Denisse Loa Aguirre  
Jesús Rubio Campos 131

Nodos, actores y discursos en la generación  
de alternativas alimentarias locales en Quintana  
Roo y Yucatán, México, 2000-2016

Rocío García Bustamante  
María Amalia Gracia 175

Las madres solteras universitarias: redes  
de apoyo social e identidad materna  
Rosa María Huerta Mata 203

¿Siguen operando los Aparatos Políticos  
en los gobiernos municipales de México?  
Antonio Cádiz Cota 233

Fascinación por el poder: consumo y apropiación  
de la narcocultura por jóvenes en contextos  
de narcotráfico  
América Tonantzin Becerra Romero  
Diego Armando Hernández Cruz 259

### Reseñas

Luis Ignacio Sáinz y Jorge González Aragón. El territorio  
y sus representaciones. Lecturas filosóficas, geográficas y urbanísticas,  
presentación de Salvador Vega y León, prólogo de Carlos  
Luis Arturo González y Lobo. México: Universidad  
Autónoma Metropolitana, 2015, p. 283, ils.

Angélica Peregrina 287

Renée de la Torre y Patricia Arias (coordinadoras).  
Religiosidades trasplantadas. Reconstrucciones religiosas en nuevos  
escenarios transnacionales. Tijuana: El Colegio de la Frontera  
Norte, Juan Pablo Editores, 2017.

Arely Medina 291



Resumen del artículo

## ¿Siguen operando los Aparatos Políticos en los gobiernos municipales de México?

### Are Political Machines still operating in municipal governments in Mexico?

Antonio Cáñez Cota

Catedrático del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología adscrito al Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Consortio de Investigación y Diálogo sobre Gobierno Local (Ciesas-Cidiglo), México

acanez@conacyt.mx

 <https://orcid.org/0000-0002-2473-5648>

Doctor en Política Pública por la Escuela de Gobierno del Tecnológico de Monterrey

Recibido: 16 de febrero de 2018

Aceptado: 7 de mayo de 2018

#### Resumen

El presente artículo ofrece evidencia de que el patrón de decisión de los Aparatos Políticos es el que predomina en la acción gubernamental en Hermosillo, Sonora. Se presentan tres tipos ideales de acción gubernamental: el Modelo Burocrático, la Nueva Gestión Pública y los Aparatos Políticos. Se entrevistaron a los encargados de tomar decisiones, tanto de la administración central como de la paramunicipal. Dentro de los principales hallazgos se encuentra que el patrón de decisión de los Aparatos Políticos predomina tanto en el grupo político en turno como en el sindicato. Al final, se propone incorporar más contrapesos al diseño del gobierno municipal en México.

#### Palabras clave:

patrón de decisión, Aparatos Políticos, Modelo Burocrático, Nueva Gestión Pública, México.



SECCIÓN GENERAL

¿SIGUEN OPERANDO LOS APARATOS POLÍTICOS  
EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DE MÉXICO?

Antonio Cáñez Cota

233

Intersticios Sociales  
El Colegio de Jalisco  
marzo-agosto, 2019  
núm. 17  
ISSN 2007-4964

## Abstract

### Keywords:

patterns of decision-making, Political Machines, Bureaucratic Model, New Public Management, Mexico.

This article presents evidence that the pattern of decision-making through Political Machines is still the predominant form in government action in the city of Hermosillo, Sonora, Mexico. Three ideal types of governmental action are discussed: bureaucratic, new public management, and the concept of Political Machines. During our research, we interviewed the principle decision-makers in both the city government and the public agencies it regulates. The main finding is that the pattern based on Political Machines still predominates in both the political party in power and labor unions. The article ends with a proposal to incorporate additional checks-and-balances into the institutional design of government at the municipal level in Mexico.

Antonio Cáñez Cota

Catedrático del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología adscrito al Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Consortio de Investigación y Diálogo sobre Gobierno Local (Ciesas-Cidiglo), México

## Introducción

El principal desafío a comienzos de siglo para los municipios de México y América Latina fue la debilidad institucional de sus gobiernos.<sup>1</sup> En el caso mexicano, la mayor parte de los municipios siguen teniendo serias dificultades para cumplir con sus responsabilidades mínimas<sup>2</sup> ya que las capacidades de sus burocracias municipales siguen siendo limitadas.<sup>3</sup> Además, existe un rezago en el diseño institucional de los Ayuntamientos debido a la interrupción del gobierno cada tres años que no permite la continuidad de las políticas públicas ni una planeación a largo plazo.<sup>4</sup> A casi veinte años de iniciado el nuevo siglo y en un momento coyuntural para la política mexicana, que no se circunscribe únicamente al espacio electoral, es necesario revisar el pasado de nuestras instituciones y sus formas de organización para poder contemplar de manera crítica los matices que han permanecido, de manera continua, delineándolas y repercutiendo de manera directa en la sociedad. En ese sentido, el presente artículo toma como basamento el trabajo realizado en Hermosillo, Sonora durante el año 2011 para establecer una referencia intermedia dentro del lapso 2000-2018 que permita dar cuenta de los contrastes obtenidos en su momento ante la alternancia de poder desde el año 2000 y servir como plataforma para generar la reflexión en los lectores sobre las prácticas institucionalizadas que han sobrevivido a varios cambios durante la historia reciente de México. Hoy, la sociedad mexicana se encuentra de nuevo, con la esperanza de un cambio estructural que resuelva la situación cada vez más grave del país, sin embargo, esta esperanza sigue estando depositada en una sola persona o partido político. ¿El arribo de otro partido político al poder, o incluso uno de candidatura independiente, podrá romper con las prácticas

- 1 Enrique Cabrero, "Introducción", en *La gestión profesional de los municipios en México, diagnóstico, oportunidades y desafíos*, editado por Mauricio Merino (Ciudad de México: CIDE, 2006), 10.
- 2 Enrique Cabrero, "Introducción", en *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, editado por Enrique Cabrero (Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa/CIDE, 1996), 12.
- 3 Alicia Ziccardi, "Ciudades y gobiernos locales: globalización, pobreza y democracia participativa", *Revista Mexicana de Sociología* 66, número especial (2004): 189.
- 4 Tonatiuh Guillén López, *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política* (Ciudad de México: El Colegio de la Frontera Norte, 1996), 23.

institucionalizadas de la política mexicana? Si ya en el año 2000, 2006 y 2012 nos dimos cuenta de que no fue así, ¿hoy será diferente?

Es necesario tener en cuenta que un cambio en el diseño (es decir el aspecto superficial y formal de una estructura) no necesariamente cambia las prácticas, ya que existe un proceso de asimilación en donde la historia institucional puede adaptarse y sobrevivir al cambio de fachada.<sup>5</sup> En este sentido, es relevante reconocer que la mayor parte de la historia institucional municipal pocas veces ha respondido a la legalidad, más bien dicha historia ha sido “un tejido de leyes y aparatos entrelazados”.<sup>6</sup> En especial, el sistema de partido hegemónico se caracterizó, sobre todo por el uso de los cargos y presupuesto público, para ganar posiciones de poder en el corto plazo.<sup>7</sup>

En la historia mexicana reciente, el sistema de partido hegemónico es un sistema que propició un estilo personal y no institucional de gobernar.<sup>8</sup> Pero antes de este sistema, las instituciones formales ya habían perdido en dos ocasiones la batalla contra grupos políticos particulares, en la primera contra el aparato político eclesiástico y en la segunda contra los liberales del siglo XIX.<sup>9</sup> Ahora cabe preguntarse, ¿la transición democrática en México borró la vieja historia institucional de los Aparatos Políticos e inició una nueva de instituciones democráticas?<sup>10</sup>

El fenómeno de los Aparatos Políticos se da cuando una organización política agrega intereses de manera creciente hasta dominar a las instituciones democráticas.<sup>11</sup> La alternancia de partidos en el poder en el año 2000 rompió con las características del sistema de partido hegemónico, sin embargo, ¿sobrevivió el patrón de decisión de los Aparatos Políticos al cambio de diseño institucional? Parafraseando la pregunta anterior y acotando a un municipio, el presente artículo busca responder la siguiente pregunta: ¿qué patrón de decisión predomina en la acción gubernamental municipal en Hermosillo, Sonora?

Ante esta pregunta, Ward afirma que “ha menguado la desgastada influencia del patronazgo de la política clientelar del PRI”.<sup>12</sup> Agrega que hacia los años noventa, ha existido una disminución de las prácticas de maquinarias políticas y un ascenso de los gobiernos tecnócratas en los municipios de México.<sup>13</sup> En este sentido, Ward afirma que han menguado las maquinarias

5 Norbert Elías, *El proceso de la civilización, investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1989), 518.

6 Mauricio Merino, *Gobierno local, poder nacional, la contienda por la formación del Estado mexicano* (Ciudad de México: El Colegio de México, 1998), 242.

7 María del Carmen Pardo, “El Servicio Profesional de Carrera en México: de la tradición al cambio”, *Foro Internacional* 20.58 (2005): 601.

8 Daniel Cosío, *El estilo personal de gobernar* (Ciudad de México: Joaquín Mortiz, 1975), 12.

9 Merino, *Gobierno local*, 27.

10 Mauricio Merino, *La transición votada, crítica a la interpretación del cambio político en México* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2003), 187.

11 Merino, *Gobierno local*, 187.

12 Peter Ward, “From machine politics to the politics of technocracy: charting changes in governance in the Mexican municipality”, *Bulletin of Latin American Research* 17.3 (1998): 341-365.

políticas, pero no concluye en qué grado. Al respecto, Cabrero<sup>14</sup> considera que no se ha producido un sistema de equilibrios y espacios de participación sino cacicazgos tradicionales y el ejercicio de los gobiernos municipales con un grado mayor de autoritarismo que en el sistema de partido hegemónico. Estas posiciones nos indicaban que todavía no había un consenso general.

El presente artículo se diferencia porque trata de entender qué patrón de decisión predominaba en la acción gubernamental a nivel municipal en el contexto de la transición democrática-electoral de México actual. Para ello, se seleccionó el gobierno de Hermosillo debido que es la ciudad más importante del estado de Sonora con una población de 784 342 habitantes de acuerdo al *Censo de Población y Vivienda 2010*, representando aproximadamente el 29.45 % del total de habitantes del estado; además de contar con un presupuesto municipal de 2 907 millones de pesos según el *Sistema Estatal y Municipal de Base de Datos: Ingresos y Egresos 2011* del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) que le dan relativa autonomía en su acción.

Además, la investigación busca aportar un lente conceptual basado en el *Nuevo Institucionalismo* y un lente metodológico basado en el tipo ideal weberiano. Ambos lentes, podrán ser utilizados como marcos para futuras investigaciones, mismas que seguramente complementarán y enriquecerán los resultados de la presente investigación.

La estructura del presente documento se divide en cuatro partes. En la primera, se explica el enfoque del *Nuevo Institucionalismo* como marco teórico de la investigación; en la segunda parte, se presenta el método weberiano de tipo ideal como marco metodológico; en la tercera, se muestra el análisis de datos para el caso de estudio, en la que se resume la revisión documental y los resultados de las entrevistas a los funcionarios encargados de tomar decisiones en los puntos analizados; en la cuarta parte, se enlistan los hallazgos del estudio; finalmente, se plantean las conclusiones y una propuesta de agenda futura de investigación.

13 Ward, "From machine politics...", 95.

14 Cabrero, "Introducción", en *Los dilemas*, 12.

15 Douglass North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2006), 13-17.



## El Nuevo Institucionalismo como lente conceptual de la investigación

16 Hermann Heller, *Teoría del Estado* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2000), 249.

17 North, *Instituciones, cambio institucional*, 58-59.

18 James March y Johan Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones, la base organizativa de la política* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1997), 68.

19 North, *Instituciones, cambio institucional*, 55-66.

De acuerdo con North,<sup>15</sup> las instituciones son las reglas (formales e informales) del juego que buscan reducir incertidumbre, delimitan las elecciones de los individuos y producen estabilidad de la interacción humana. Las reglas formales en una democracia basada en el Estado de Derecho hacen referencia a la legalidad y al derecho como el factor imprescindible de integración de una democracia.<sup>16</sup> En este caso, entendemos a las reglas formales como la acción gubernamental que se apeg a los procedimientos legales.

Por su parte, las reglas informales son las interpretaciones de las reglas formales que realizan los individuos, conductas sancionadas o aceptadas socialmente y que están internalizadas,<sup>17</sup> son costumbres y tradiciones que son independientes a los individuos y pueden sobrevivir a pesar de altos niveles de rotación de personal.<sup>18</sup> Asimismo, las reglas informales tienen su base en la cultura y ésta proporciona, en el corto plazo, la forma en que los individuos toman decisiones. En el largo plazo, la cultura determina la evolución y cambio de las instituciones y es una fuente del patrón de dependencia histórico. De esta manera, la distancia entre regla formal e informal puede correr paralela o en sentido contrario.<sup>19</sup>

De acuerdo con lo expuesto hasta aquí, es preciso distinguir entre institución formal y práctica institucionalizada. Institución formal se entiende como las reglas que producen juegos que están alineados con los intereses establecidos en la legalidad. Práctica institucionalizada como el predominio de un patrón de comportamiento. Hasta el momento se han presentado conceptos del Nuevo Institucionalismo para abordar el estudio de la acción gubernamental municipal. Ahora, ¿cómo utilizar este marco conceptual?

**Tabla 1. Marco conceptual para estudiar la acción gubernamental municipal**

Característica	Tipo de Institución	
	Institución Sólida	Institución Débil
Prácticas Institucionalizadas	Se reduce la incertidumbre cuando hay apego a las reglas formales.	Se reduce la incertidumbre cuando hay apego a las reglas informales.
Institución Formal	Baja influencia del líder. Prácticas predominantes apegadas a reglas formales.	Alta influencia del líder. Prácticas predominantes apegadas a reglas informales.
Patrón de Dependencia	Contrapesos: distribución del poder en varios grupos.	Concentración: centralización del poder en el líder.

Fuente: elaboración propia con base en North, *Instituciones, cambio institucional*; Heller, *Teoría del Estado*; March y Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones*; Arellano y Lepore, "Poder, patrón de dependencia...".

De acuerdo con la tabla 1, se entiende por Institución Sólida cuando se cuenta con las siguientes características: las prácticas están institucionalizadas debido a que el actor reduce su incertidumbre al cumplir las reglas formales, la influencia del líder en la institución es baja y el patrón de dependencia apunta a la distribución del poder entre distintos grupos quienes se ejercen contrapesos mutuamente. Por el otro lado, se entiende por Institución Débil cuando se cuenta con las siguientes características: las prácticas están institucionalizadas debido a que el actor reduce su incertidumbre al apearse a las reglas informales, la influencia del líder en la institución es alta y el patrón de dependencia apunta a la concentración del poder en el líder, quien lo centraliza en su persona.

Cabe señalar que cuando la institución es débil, esta es incapaz de impedir el exceso de ambiciones personales o de grupo. El fortalecimiento institucional requiere la diversificación de organizaciones para impedir que unos pocos impongan sus objetivos sobre los preestablecidos. Es por eso que el contrapeso entre las organizaciones fortalece a la ins-

20 Samuel Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio* (Madrid: Paidós, 1997), 32.

21 Joseph Nye, *The powers to lead* (London: Oxford University Press, 2008), 128-129.

- 22 North, *Instituciones, cambio institucional*, 58-65.
- 23 Michel Crozier y Erhard Friedberg, *El actor y el sistema, las restricciones de la acción colectiva* (Ciudad de México: Alianza Editorial Mexicana, 1990); David Arellano y Walter Lepore, “Poder, patrón de dependencia y nuevo institucionalismo económico, límites y restricciones de la literatura contemporánea”, *Gestión y Política Pública* 18.2 (2009): 253-305.
- 24 Luis Fernando Aguilar, *Weber: la idea de ciencia social vol. I y II* (Ciudad de México: Editorial Porrúa, 1988), 250-345.
- 25 Aguilar, *Weber: la idea de ciencia social*, 250-345.

titución.<sup>20</sup> Por su parte, las instituciones sólidas incluyen en su diseño y operación la forma de corregir y restringir las fallas de los líderes.<sup>21</sup> Por su parte, el patrón de dependencia se conforma por decisiones, acciones, y experiencias culturales que se han realizado en el pasado y que tienen alta influencia en el presente, es importante resaltar que las reglas informales derivadas de la cultura no cambian de inmediato al cambiar las reglas formales, se resisten a los cambios debido al patrón de dependencia.<sup>22</sup> El patrón de dependencia implica que, en la competencia por el poder, los actores utilizan sus áreas de incertidumbre –capacidades, estrategias y tácticas– para ganar y mantener posiciones a través del tiempo.<sup>23</sup> Después de esta descripción del marco conceptual para estudiar la acción gubernamental municipal, a continuación, se describe el marco metodológico de la investigación.

### El tipo ideal weberiano como base metodológica de la investigación

De acuerdo con Max Weber, es inherente de la ciencia social comprender la acción para explicarla, no valorizarla como buena o mala, digna o indigna del ser humano.<sup>24</sup> Es común encontrar en el análisis de las ciencias sociales investigaciones que, consciente o inconscientemente, tratan los objetos de estudio con cargas valorativas. Para Weber, esto es inevitable y por ello es necesario explicitar la carga valorativa de los conceptos y evaluarlos con respecto a sus mismos valores. El investigador no debe cargar los conceptos de valor sino descubrirlo y evidenciarlo para estudiar y evaluar la acción. La neutralidad valorativa a la que se refiere Weber es precisamente evidenciar claramente el valor y no esconderlo o pretender ser puramente objetivo.<sup>25</sup> Weber ha sido objeto de numerosas críticas por este concepto de la neutralidad valorativa, sin embargo, dichas críticas están basadas en una mala interpretación de sus ideas.

Siguiendo la idea weberiana de evidenciar el valor, con el fin de dar respuesta a la pregunta de investigación, se toman como hipótesis las tres

visiones hegemónicas en la literatura actual de la acción gubernamental y se construyen como tipos ideales: el Modelo Burocrático, la Nueva Gestión Pública y los Aparatos Políticos. Cabe señalar que el tipo ideal nunca se verá en la realidad como tal, ya que es una construcción analítica-conceptual. El tipo ideal o acción racional, es sólo un medio para buscar causalidad y no significa proponer la acción racional como algo que siempre ocurre o como un deber ser, debido a que la realidad es más compleja. En el caso de la presente investigación, “que un patrón de decisión predomine sobre otro, significa que la probabilidad de ocurrencia de la acción es mayor”.<sup>26</sup>

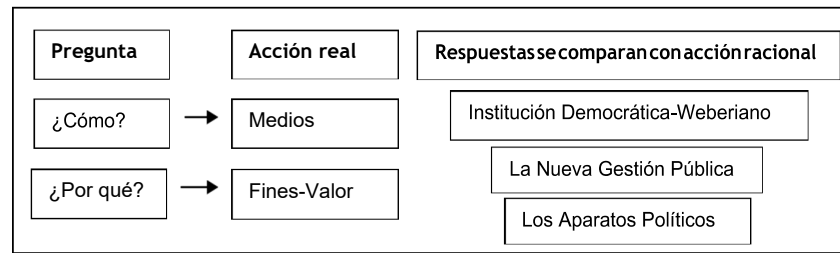
En este sentido, a continuación, se proponen los supuestos de los tres tipos ideales. La acción racional del Modelo Burocrático se da cuando el sentido de la acción de los funcionarios se apega al valor de la *legalidad*. La acción racional de Nueva Gestión Pública se da cuando el sentido de la acción de los funcionarios se apega a los valores de eficiencia y eficacia. La acción racional de los Aparatos Políticos se da cuando el sentido de la acción de los funcionarios se apega al valor de ganar posiciones de poder para el grupo político.

Con la idea de operacionalizar los tipos ideales, la presente investigación se basa en las diez observaciones del tipo ideal burocrático racional-legal de Max Weber.<sup>27</sup> Estas observaciones se encuentran agrupadas en tres indicadores: administración de personal, asignación de presupuesto y control administrativo. Lo que se pretende obtener con estos criterios son los medios y los fines de la acción de los funcionarios públicos, cuando toman decisiones; es decir, cómo toman decisiones y por qué las toman. De esta forma, el análisis de las entrevistas nos permite contrastar el cumplimiento de los procedimientos burocráticos y el sentido brindado por los funcionarios a sus acciones para privilegiar una forma de operación sobre otra, y así ir comparando la información recabada con los tres tipos ideales del estudio. En la tabla 2 se representan las acciones reales de los funcionarios, que buscan ser obtenidas mediante los cuestionamientos y los tres tipos ideales con los que se realiza la comparación.

26 Stephen Kalberg, *Max Weber, principales dimensiones de su obra* (Buenos Aires: Prometeo Libros, 2008), 42-43.

27 Max Weber, *¿Qué es la burocracia?* (Buenos Aires: Editorial Leviatán, 1991).

**Tabla 2. Preguntas claves para entender las acciones de los funcionarios**



Fuente: elaboración propia.

A partir de aquí se desprenden los puntos de decisión que son analizados a la luz de los tres tipos ideales. Con base en estas diez observaciones del tipo ideal burocrático,<sup>28</sup> con base en la acción racional y valor de cada uno, se construyen las observaciones propias de los otros dos tipos ideales. Así, se tienen diez observaciones por cada tipo ideal, como se muestra a continuación.

28 Max Weber, *Economía y sociedad* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1964).

**Tabla 3. Tipos ideales de la acción gubernamental municipal**

Indicador	Observaciones en cada tipo ideal		
	El Modelo Burocrático	La Nueva Gestión Pública	Los Aparatos Políticos
Administración de personal	Cuadro de competencias fijo, catálogo de puestos.	Establecimiento y seguimiento de metas.	El líder ordena las actividades a realizar.
	La burocracia opera por contrato. Reclutamiento profesional e impersonal.	En el reclutamiento se prefieren las cualidades personales sobre los títulos académicos.	El reclutamiento responde a la confianza personal o para cumplir compromisos.
	Capacitación técnica y sobre la ética de la responsabilidad.	Capacitación para desarrollar capacidades y motivar actitudes que mejoren la organización.	Capacitación basada en el adiestramiento para la lealtad al grupo político dominante.
	Estabilidad en el empleo para los que cumplen con su responsabilidad.	Estabilidad en el empleo para los que cumplen con la evaluación del desempeño.	Estabilidad en el empleo para los que cumplen con las reglas del grupo político.
	El cargo como la única o principal profesión. Carrera burocrática.	El cargo para cumplir objetivos organizacionales. Contratación por proyecto y resultados.	El cargo para cumplir objetivos del grupo político. Dedicación parcial al cargo.
	Perspectiva de carrera. Promoción con base en el expediente.	Competencia por cargos. Promoción con base en desempeño.	Perspectiva de carrera en el grupo político. Promoción por confianza y recompensa.
Asignación de presupuesto	Cumplir con lo programado. Interés en legalidad de gasto público	“Hacer más con menos”. Interés en el costo-beneficio del gasto público.	Beneficiar a clientelas. Interés en mantener y aumentar el poder del grupo político.
Control administrativo	Sistema de sanciones por faltar a la responsabilidad del cargo.	Sistema de sanciones por desempeño deficiente en lograr productos y resultados.	Sistema de sanciones por desobediencia al líder político o actuar contra el grupo político.
	Jerarquía administrativa rigurosa. El puesto está sobre las personas.	Delegación y descentralización. Los resultados están sobre los puestos y personas.	Jerarquía política rigurosa. La persona es más importante que el puesto.
	Estricta disciplina legal y vigilancia del desempeño administrativo.	Estricta vigilancia de los resultados y vigilancia flexible del proceso administrativo.	Estricta vigilancia del procedimiento administrativo y de la lealtad del funcionario. Vigilancia flexible de resultados.

Fuente: elaboración propia. Para el tipo ideal burocrático se revisó Weber, *Economía y sociedad*. Para el tipo ideal de la Nueva Gestión Pública se revisó Christopher Hood, “A public management for all season?”, *Public Administration* 69 (1991): 3-19 y Donald Kettl, *The global public management revolution, a report on the transformation of governance*, Washington: Center for Public Service/The Brookings Institution, 2000. Para el tipo ideal de los Aparatos Políticos se revisó Crozier y Friedberg, *El actor y el sistema*; Huntington, *El orden político*; Merino, *Gobierno local*; Merino, *La transición votada*; Cabrero, “Introducción”, en *La gestión profesional*; y Weber, ¿Qué es la burocracia?

29 Jorge de Dios, “Midiendo las capacidades institucionales de los gobiernos locales de México: un mapa de su diversidad. Índice Compuesto de Capacidades Institucionales Municipales”, en *Documento de apoyo del Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009* (Ciudad de México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008).

A partir de estos tres tipos ideales, la investigación empírica se hace en Hermosillo, Sonora en el año 2011. Se seleccionó el estado de Sonora porque es una entidad federativa que tiene una intensa competencia electoral y que ha tenido alternancia en el poder. Se seleccionó Hermosillo porque es el municipio con mayor presupuesto en el Estado de Sonora y su capacidad administrativa, de rendición de cuentas y el agregado de capacidades institucionales son calificadas como muy alta en la última medición del *Índice Compuesto de Capacidades Institucionales municipales de 2004*.<sup>29</sup> La selección del estudio de caso favorece a la hipótesis principal de la investigación: debido a la alternancia política, el patrón de decisión de los Aparatos Políticos dejó de ser predominante dando paso al patrón de decisión del Modelo Burocrático o de la Nueva Gestión Pública.

El periodo de análisis es el año 2011, esto porque es el último año fiscal en el que se llevó a cabo la investigación. El análisis de un año es suficiente para conocer el predominio de un patrón de decisión sobre otro, ya que la validez de la respuesta no requiere profundizar en el tiempo, sino diversificar las observaciones de los puntos de decisión. Es por ello que se incluye el análisis a la administración municipal centralizada y el análisis de Agua de Hermosillo, que es un organismo descentralizado del gobierno de Hermosillo, Sonora, lo que supone una mayor autonomía en la toma de decisiones. Dentro de los varios organismos paramunicipales o descentralizados del municipio en cuestión, se seleccionó Agua de Hermosillo porque es el que mayor presupuesto maneja. En este sentido, se supone que ante mayor presupuesto más capacidad administrativa y cumplimiento de la legalidad, esto también beneficia a la hipótesis principal: predominio contrario al de los Aparatos Políticos.

Se entrevistaron a los encargados de tomar decisiones de personal, asignación de presupuesto y control administrativo, tanto de la administración central como de la paramunicipal. Se realizaron un total de dieciséis entrevistas, de las cuales diez fueron aplicadas a la administración central y seis a la paramunicipal, aunque en ocasiones la persona encargada de tomar las deci-

siones nombró a otro funcionario para responder, ejemplificando desde un inicio las prácticas realizadas por los encargados. Se reserva la información personal y laboral de los entrevistados, ya que el objeto de la investigación es conocer los patrones de decisión, independientemente de las personas. El cuestionario se construyó siguiendo la lógica de la construcción de un tipo ideal weberiano: los medios y los fines de la acción.

En orden de conocer los medios de la acción, se preguntó: *¿cómo toman las decisiones?*, respecto a cada una de las observaciones de los tres tipos ideales. Por otra parte, en orden de conocer los fines de la acción, se preguntó a los encargados de tomar decisiones: *¿por qué toman las decisiones?*, en referencia a las mismas observaciones de los tres tipos ideales. Además de las entrevistas, se analizó el cumplimiento de los procedimientos por medio de solicitudes de acceso a la información. A continuación, se presentan los resultados de la investigación.

## **Análisis de resultados**

En relación con los medios que utiliza el funcionario en la toma de decisiones, todos los entrevistados coinciden que se cumplen con los procedimientos en materia de administración de personal, asignación de presupuesto y control administrativo; asimismo, todos coinciden en el hecho de que cumplir la norma es algo fundamental en el ejercicio gubernamental. Sin embargo, tras analizar la documentación que respalda dicho cumplimiento, se encontró opacidad en la generación de información, principalmente en lo que se refiere a la administración de personal del gobierno municipal central.

Esta conclusión se basa en el análisis del manual de procedimientos en materia de recursos humanos. A partir de ahí, se identificaron los pasos en los que se divide la toma de decisión en materia de personal y se hicieron solicitudes de acceso a la información pública, en las que se preguntó por la información correspondiente. A continuación, un cuadro resumen.



**Tabla 4. Información que se establece en los procedimientos pero que no se genera o está reservada en la administración centralizada en materia de administración de personal**

Solicitud de información	Respuesta del gobierno municipal
El catálogo de puestos del gobierno municipal (dependencias centrales no paramunicipales) de Hermosillo, en el que se describan los perfiles de cada puesto.	No se cuenta con la información
El acta con las razones y justificación por las cuales se seleccionó o rechazó a cada uno de los candidatos a los diferentes puestos.	No se cuenta con la información
Auditorías internas, externas y del Instituto de Fiscalización del Estado que se hayan realizado en materia de selección y contratación de personal, así como las observaciones respectivas y los avances en la subsanación de cada una de ellas.	No se cuenta con la información
En cuántas ocasiones se informó al administrativo de área que no procede la requisición por no existir recursos.	No se cuenta con la información
De las contrataciones de personal, en cuántas ocasiones se contrató por medio de reclutamiento interno y cuántas ocasiones por reclutamiento externo.	No se cuenta con la información
En caso de reclutamiento externo, documentos que acrediten que se realizó convocatoria en periódico, televisión, radio, bolsa de trabajo, etc.	No se cuenta con la información
Al día de hoy, cuántas personas integran la bolsa de trabajo del gobierno municipal de Hermosillo.	Información reservada
Documento que acredite que el candidato seleccionado en entrevista fue apto o no.	Información reservada
Documento que acredite que el candidato seleccionado en examen psicométrico fue apto o no.	Información reservada
Expediente de evaluación técnica de cada uno de los candidatos seleccionados y no seleccionados para ocupar cada uno de los puestos.	Información reservada
En cuántas ocasiones un candidato a ocupar un puesto fue rechazado por no pasar el examen médico.	Información reservada

Fuente: elaboración propia con base en las respuestas a las solicitudes de información.

La tabla 4 muestra que la administración de personal en la administración centralizada se ejerce con poca transparencia, ya que no genera la información que exigen los procedimientos. Se cumple con la generación de documentos que inician y finalizan el proceso, pero en el intermedio existen lagunas de información. En relación con la otra parte de la toma de

decisiones, se encuentran los fines –por qué toman las decisiones– de la decisión del funcionario público. A continuación, se presentan una serie de tablas que resumen el resultado de las entrevistas.

**Tabla 5. Respuestas de entrevistas en el indicador administración de personal (central y paramunicipal)**

Aspectos Observados	Síntesis de las coincidencias expresadas por los entrevistados*	Matices (central-paramunicipal) de las respuestas
Reclutamiento	En el caso de una plaza de confianza se recluta a personas con las que hay compromisos, ya sea electoral o de otro tipo. En el caso de una plaza de sindicato se recluta por medio del sindicato.	Central: el reclutamiento de bomberos y policías se realiza con base en el perfil del puesto. Paramunicipal: el reclutamiento de los puestos técnicos más especializados se hace con base en el perfil del puesto.
Selección	En el caso de una plaza de confianza se selecciona por recomendación e influencia de grupos políticos. En el caso de una plaza de sindicato, la administración negocia posiciones con el sindicato.	Central: la selección depende del perfil del puesto cuando se requiere de más expertise técnico. Paramunicipal: selección con base en perfil cuando se requiere alta especialización técnica. El examen psicométrico es un elemento de negociación que utiliza la administración para negociar posiciones con el sindicato.
Promoción	La promoción se da a través de influencias del grupo político y del sindicato. La base es la lealtad y utilidad a esos grupos.	Central y Paramunicipal: al final de una administración municipal se promueve personal de confianza para sindicalizarlo.
Capacitación	No existe interés de las partes (gobierno y sindicato) por la capacitación, no hay incentivos. La capacitación depende de la iniciativa personal de los líderes que llegan a la organización.	Central y Paramunicipal: Cursos de capacitación principalmente en ortografía a las secretarías, atención al público y en servicios públicos. Paramunicipal: una consultoría detecta las necesidades de capacitación y ofrece cursos de trabajo en equipo y motivación.
Permanencia y estabilidad en el empleo	Inestabilidad ante los cambios de administración, existe alta incertidumbre en el puesto y, por lo tanto, en la vida personal del servidor público. Los altos funcionarios desatienden la responsabilidad del puesto para buscar un empleo en el futuro.	Central y Paramunicipal: si el servidor público es protegido del grupo político o del sindicato y no da resultados se cambia de posición. La permanencia depende de la lealtad al grupo político o al sindicato, así como del expertise de cada puesto. Entre más técnica y especializada sea la función, mayor estabilidad y permanencia para el servidor público.

30 Por supuesto esto no implica que todos los entrevistados contestaron las mismas palabras, sino que lo expuesto en el recuadro muestra de manera general la opinión que tienen respecto de cada uno de los rubros observados para el análisis.

Fuente: elaboración propia con base en el resultado de las entrevistas semiestructuradas. En la administración central se realizaron 10 entrevistas y en la paramunicipal 4. Para Síntesis de las coincidencias expresadas por los entrevistados\* ver nota al pie.<sup>30</sup>

La tabla 5 muestra que los Aparatos Políticos es el patrón de decisión que predomina en materia de personal, tanto en la administración central como paramunicipal. Esto porque el valor que busca el funcionario es el de ganar posiciones de poder. Es relevante resaltar que esto ocurre tanto en la administración como en el sindicato, es decir, el patrón de decisión parece ser una práctica institucionalizada porque no depende de un grupo de personas en particular. A continuación, se presentan las respuestas en materia de asignación de presupuesto.

**Tabla 6. Respuestas de entrevistas en el indicador de asignación de presupuesto (central y paramunicipal)**

Aspectos observados	Síntesis de las coincidencias expresadas por los entrevistados	Matices (central y paramunicipal) de las respuestas
Integración	Los techos financieros son determinados por la inflación con base en el presupuesto del año anterior. En la integración del presupuesto, se toman en cuenta los recursos federales y estatales que están presupuestados.	Central: el presidente municipal determina las prioridades del año y se asignan a las áreas. Estas esperan a que se dicten las prioridades y después hacen su propuesta. Paramunicipal: el director general reúne la información de las áreas y se integra el presupuesto con base en el plan municipal de desarrollo urbano.
Negociación	La negociación depende de la capacidad de negociación con regidores de oposición. El presidente tiene mayoría garantizada en Ayuntamiento.	Central: El presidente convence a los miembros del Ayuntamiento de su proyecto de presupuesto. Paramunicipal: el liderazgo del director general importa en la negociación del presupuesto con el presidente municipal.
Ejecución	El presupuesto se ejecuta sin basarse en la programación inicial, se realizan varias transferencias durante el año. La ejecución del presupuesto depende de la visión del presidente municipal y no de la planeación o políticas públicas.	Central: en el programa alcalde en tu colonia se hacen compromisos de inversión que no están presupuestados. Paramunicipal: El presupuesto se ejecuta sin transparencia y claridad para las áreas, se realizan varias transferencias durante el año. La ejecución del presupuesto depende de la visión del director general o, cuando el liderazgo de este es débil, del alcalde.

Aspectos observados	Síntesis de las coincidencias expresadas por los entrevistados	Matices (central y paramunicipal) de las respuestas
Licitación de obra pública	La licitación de obra pública cumple con procedimientos por temor a auditorías. La gran mayoría de los proveedores son locales ya que una empresa fuera del Estado no compite debido a costos de traslado. El criterio de selección de proveedores, en caso de empate, es el que ha ganado menos licitaciones. El programa alcalde en tu colonia modifica la planeación y se realizan obras no presupuestadas.	Central y Paramunicipal: existen dos mecanismos básicos de decisión del proveedor: uno es por el precio y el otro es el mecanismo de puntos (incluye más elementos a valorar como la experiencia del proveedor en el ramo). En la <i>Ley de Obra Pública del Estado de Sonora</i> existe una ventaja de 5 % en la cotización para el proveedor local. El mecanismo de precio se utiliza para montos menores. Se observa un seguimiento meticuloso del procedimiento por parte de los mandos medios. En caso de emergencias se utiliza el procedimiento de adjudicación directa.
Licitación de compras y adquisiciones	La licitación de compras y adquisiciones cumple con el procedimiento por temor a auditorías. La gran mayoría de los proveedores son locales ya que una empresa fuera del Estado no compite debido a los costos de traslado. El criterio de selección de un proveedor, en caso de empate, es el que ha ganado menos licitaciones.	Central y Paramunicipal: el programa alcalde en tu colonia modifica la planeación y se realizan compras o adquisiciones, aunque no hayan estado presupuestadas. El mecanismo básico de decisión del proveedor es por el precio. Se observa un seguimiento meticuloso del procedimiento por parte de los mandos medios. La prioridad de una compra o adquisición depende de las necesidades de las áreas. Las compras se concentran y las áreas solicitan sus requerimientos materiales.

Fuente: elaboración propia con base en el resultado de las entrevistas semiestructuradas. En la administración central se realizaron 7 entrevistas y en la paramunicipal 5.

La tabla 6 muestra que los mandos medios siguen meticulosamente los procedimientos en materia de asignación de presupuesto, ya que existen muchas auditorías en la materia. En el caso de la programación presupuestal, no se aprecia una visión a largo plazo, sino que existen inercias presupuestales que obedecen más a las cuestiones de urgencia, sin embargo, estas decisiones que se dan en la más alta jerarquía no alcanzan a formar un patrón ya que las decisiones que más se repiten son la de los mandos medios.

De acuerdo con las entrevistas, el patrón de decisión que predomina en la asignación de presupuesto es el Modelo Burocrático, ya que los entrevistados afirmaron en todo momento que tomaban las decisiones por cumplir

con la legalidad y no por lograr resultados (la Nueva Gestión Pública) o por ganar posiciones de poder (los Aparatos Políticos). A continuación, las respuestas en materia de control administrativo.

**Tabla 7. Respuestas de entrevistas en el indicador de control administrativo (central y paramunicipal)**

Aspectos observados	Síntesis de las coincidencias expresadas por los entrevistados	Matices (central y paramunicipal) de las respuestas
Auditoría	Existe un plan anual de auditoría en el que se establece un programa de trabajo. Hay un auditor permanente en cada área de la administración municipal para detectar, en el momento, las irregularidades y subsanarlas. Se enfocan en el cumplimiento de los procedimientos y detección de irregularidades que vayan en contra del patrimonio público.	Central y Paramunicipal: La incidencia de la contraloría depende de la voluntad de cada presidente municipal y director general. En algunas ocasiones la contraloría no tiene el poder y la autonomía para imponer sus decisiones y en otras ocasiones sí. Los altos mandos están muy interesados en que se cumpla la normatividad. La auditoría administrativa es útil para prevenir y corregir fallas con el fin de no tener problemas con auditorías externas.
Determinación responsabilidad administrativa	La determinación de responsabilidad administrativa por parte de contraloría es laxa porque no tiene autonomía. A los funcionarios, en ocasiones, les conviene que la contraloría los juzgue porque lo juzgado no se puede volver a juzgar. Los procedimientos de determinación de responsabilidad administrativa se cumplen.	Central y Paramunicipal: el procedimiento, en ocasiones, es influenciado por funcionarios ajenos a la contraloría, quienes ejercen presión para que se decida en un cierto sentido, sin embargo, cuando no hay presión la contraloría municipal impone su propio juicio e interpretación jurídica. La incidencia de la contraloría depende de la voluntad del presidente municipal en turno, en algunas ocasiones la contraloría no tiene poder para imponer sus decisiones y en otras ocasiones sí.

Fuente: elaboración propia con base en el resultado de las entrevistas semiestructuradas. En la administración central se realizaron 8 entrevistas y en la paramunicipal 6.

La tabla 7 muestra que las áreas de contraloría en el municipio no tienen autonomía de actuación. Tienen presión por parte de funcionarios ajenos

al área. Los funcionarios de contraloría cumplen plenamente con los procedimientos, pero están muy limitados en cuanto las decisiones. Esta situación parece ser resultado del diseño institucional de la contraloría, ya que el contralor es nombrado y removido por el Ayuntamiento, en el cual el presidente municipal en turno tiene mayoría garantizada para su partido político. En este sentido, el patrón de decisión que predomina en materia de control administrativo en el municipio es el de los Aparatos Políticos. A pesar de que se cumplen con los procedimientos, los fines de la acción del funcionario no se apegan al valor de la legalidad o el de incrementar la eficiencia y la eficacia en la administración, sino que las decisiones obedecen a ganar posiciones de poder.

Con base en lo expuesto hasta aquí, y después de analizar los resultados de las entrevistas en los tres indicadores —administración de personal, asignación de presupuesto y de control administrativo—, se está en posición de dar respuesta a la pregunta del presente artículo: *¿qué patrón de decisión predomina en la acción gubernamental municipal en Hermosillo, Sonora?* La respuesta es: el patrón de decisión de los Aparatos Políticos. En este sentido, hay elementos para pensar que, pese a la alternancia partidista en todos los niveles de gobierno en México, los Aparatos Políticos siguen presentes en los gobiernos municipales de México, como es el caso de Hermosillo.

Aún tras la ruptura del sistema de partido hegemónico, en el caso del gobierno municipal de Hermosillo, prevalece un patrón de dependencia de los Aparatos Políticos en la toma de decisiones. La institución formal sigue siendo débil y los intereses de los grupos políticos se imponen sobre ésta. La distribución del poder se ha modificado, se pasó de la concentración del poder en un sólo partido político hacia el aglutinamiento del poder en el grupo político en turno. Esta modificación permitió que el sindicato tome fuerza propia y también tome decisiones de los Aparatos Políticos. Parece ser que hubo un cambio de estructura, pero permanecieron las prácticas en una especie de neopatrimonialismo.<sup>31</sup> A continuación, se presentan los hallazgos de la investigación.

31 Alejandro Monsiváis Carrillo y Adolfo del Río Martínez, “El neopatrimonialismo a debate: coordenadas conceptuales y apuntes analíticos”, *Espiral* 20.58 (2013): 37-66.

## Hallazgos de la investigación

- *Hallazgo 1: Predominio del patrón de decisión de los Aparatos Políticos en la acción gubernamental, tanto en la administración central como paramunicipal, en el municipio de Hermosillo, Sonora.* En este municipio la ruptura del sistema de partido hegemónico no eliminó el patrón de dependencia de los Aparatos Políticos en la acción gubernamental. Las decisiones de los funcionarios, en materia de administración de personal y control administrativo, responden a ganar posiciones de poder. La descentralización de la estructura de gobierno municipal no está bien diseñada, ya que no garantiza autonomía a los entes paramunicipales.
- *Hallazgo 2: Patrón de decisión basado en el Modelo Burocrático en materia de asignación de presupuesto.* En materia de asignación de presupuesto se observa un estricto cumplimiento de los procedimientos (medios) y el sentido de la acción de los mandos medios es el de legalidad. Este patrón de decisión del Modelo Burocrático se sostiene debido al temor de las auditorías externas en la materia y los funcionarios atienden los procedimientos. Sin embargo, en materia de asignación y ejecución del presupuesto existe opacidad para las áreas del gobierno municipal, no se respeta la programación y se centraliza la información.
- *Hallazgo 3: El liderazgo de los altos mandos es fundamental en la manera que opera el gobierno municipal.* Los servidores públicos se adaptan a la forma de trabajar de los grupos políticos que llegan cada tres años. El gobierno municipal de Hermosillo es una institución formal débil porque el líder ejerce alta influencia en las decisiones y acciones de los servidores públicos. No existe una gobernanza por políticas públicas a largo plazo. El poder se concentra en dos polos (liderazgo político y sindicato), el contrapeso no es suficiente para que exista el predominio de la legalidad o de la eficiencia y eficacia de los resultados.
- *Hallazgo 4: Hay una tendencia a concesionar servicios públicos a particulares.* A pesar de que es una propuesta de la Nueva Gestión Pública, el sentido de la acción no privilegia la eficiencia ni eficacia de los resultados, ya que,

dicho por los servidores públicos, hay capacidad ociosa de recursos (maquinaria y personal) que pueden llevar a cabo las tareas que se concesionan. Además, a decir de los mandos medios, las concesiones no han dado los resultados esperados debido a las resistencias burocráticas promovidas por el sindicato. A decir de los altos mandos, el personal sindicalizado no tiene compromiso por los resultados organizacionales.

- *Hallazgo 5: La permanencia en el puesto requiere de capacidad técnica y utilidad al grupo político, esta última ya sea a la de los altos funcionarios o a la del sindicato.* En el caso de los mandos medios su actuar es más burocrático, presentan disciplina en el ejercicio de sus cargos, se refieren más al puesto que a las personas que los ocupan y cumplen los procedimientos. Existe mayor rotación de personal en la administración central que en la paramunicipal, esto se explica por el poder del sindicato y por el mayor grado de expertise que requiere el manejo del agua.
- *Hallazgo 6: Las instituciones de control administrativo son débiles y están a merced de la discreción del liderazgo del grupo político en turno.* En algunas ocasiones se aplica control administrativo más riguroso y en otras se aplica uno más flexible. El diseño institucional de la contraloría municipal privilegia el cumplimiento de procedimientos y protección del patrimonio público como mecanismo de control, dicho apego a la norma es utilizado por el grupo político para legitimarse ante la ciudadanía y protegerse de auditorías externas. La contraloría carece de autonomía, lo que obstaculiza tener una agenda propia de trabajo. Se trata más bien de un instrumento de control de la burocracia, sin dar prioridad al cumplimiento de la legalidad o de los resultados, sino para asegurar la lealtad al grupo político en turno.
- *Hallazgo 7: El predominio del patrón de decisión de los Aparatos Políticos se explica porque los grupos involucrados buscan ganar posiciones de poder.* Los altos funcionarios no se dedican de tiempo completo a los asuntos de su cargo, sino que le dedican tiempo a la política, buscan otros puestos en el futuro ya que su empleo no está asegurado por la capacidad técnica sino por la relación política. La mayoría de los compromisos y negociaciones son relacio-



nados con asuntos personales y de grupo, no entre cargos o responsabilidades oficiales. El reclutamiento, selección y promoción del personal de confianza se basa en la relación personal con el grupo político. En el caso del personal sindicalizado es con base en la cercanía personal del burócrata con el líder del sindicato, se privilegian a los más leales, muchas veces parientes.

- *Hallazgo 8: La campaña electoral está muy relacionada con el patrón de decisión de los Aparatos Políticos.* Cuando el grupo político llega al gobierno municipal se acompaña de compromisos con distintas personas y grupos. La esfera política afecta a la administrativa ya que la asignación de recursos públicos se relaciona con los compromisos de campaña del presidente municipal. Por una parte, el programa del alcalde en tu colonia visita a las comunidades en busca de peticiones y esto no se acompaña de una programación y planeación a largo plazo. Por otra parte, la contratación de personal se ve afectada por compromisos políticos de personas que apoyaron, con trabajo o recursos, en el proceso electoral.
- *Hallazgo 9: Algunas reglas formales reflejan prácticas institucionalizadas de los grupos políticos al interior del gobierno municipal.* En especial, se observa que el sindicato de Agua de Hermosillo institucionalizó formalmente su patrón de decisión de los Aparatos Políticos en materia de selección de personal. En el punto 10 del Contrato colectivo de trabajo 2010-2012 se encuentra la cláusula que refiere que, en la selección de personal, se compromete a preferir a los hijos o parientes cercanos de los trabajadores, respecto de quienes no lo sean. Este punto evidencia que algunas prácticas informales institucionalizadas se convierten en reglas formales.

## Conclusión y agenda futura de investigación

El patrón de decisión de los Aparatos Políticos es el que predomina en la acción gubernamental municipal en Hermosillo, Sonora. Ahora, qué responder a la interrogante que propone el título del presente artículo: *¿siguen los Aparatos Políticos en los gobiernos municipales en México?* Esta pregunta queda abierta

con la finalidad de generar reflexión e intercambio de ideas en torno al estudio de los gobiernos locales en México y Latinoamérica. A continuación, propongo una reflexión que espero sea útil como punto de partida.

Suponiendo que el municipio de Hermosillo no es un caso único y que otros municipios mexicanos comparten el patrón de decisión de los Aparatos Políticos en ciertas áreas de su gobierno, ¿por qué tras la alternancia en el poder siguen operando los Aparatos Políticos en México? Al parecer, es la tercera vez que los Aparatos Políticos sobreviven a un cambio de estructura, como afirma Merino (1998):<sup>32</sup> primero sobrevivieron a la ruptura del poder de la iglesia católica, después a la ruptura del poder de los liberales del siglo XIX y ahora parecen haber sobrevivido a la ruptura del poder del sistema de partido hegemónico.

Aunque no se puede generalizar el caso de Hermosillo para todos los municipios de México, existe evidencia histórica, más el presente caso estudiado, para pensar que el patrón de decisión de los Aparatos Políticos sigue predominando en otros municipios mexicanos. Sobre todo, los entrevistados consideraron positivo que el manejo de los recursos económicos se haga conforme a la legalidad, sin embargo, el uso de los puestos y del aparato de contraloría para fines del grupo político lo consideraron normal. Entonces, esta aceptación en el uso de los puestos y aparato administrativo para fines particulares parece ser un aspecto nodal que continúa normalizando el patrón de los Aparatos Políticos en México.

Una agenda futura de investigación interesante es replicar este estudio en otros municipios, con el fin de poder tener más elementos para responder a la pregunta de si el arribo de otro partido político al poder, o incluso uno de candidatura independiente, podrá romper con las prácticas institucionalizadas de la política mexicana. Con base en la evidencia histórica y del presente caso, considero que un cambio de partido o persona en el poder no es suficiente para romper el patrón de decisión de los Aparatos Políticos, ya que son los juegos de poder organizacionales y no las personas las que se deben modificar para lograr el cambio hacia nuevos patrones decisionales.<sup>33</sup>

El patrón de decisión de los Aparatos Políticos es un patrón de dependencia histórico que sobrepasa a los individuos. En el fondo, considero que

32 Merino, *Gobierno local, poder nacional*.

33 Crozier y Friedberg, *El actor y el sistema*.

no se puede reducir esta situación sólo a una valoración de los sujetos en búsqueda de poder, puesto que dicha visión podría llevarnos a pensar que el fin último de su acción es la búsqueda de beneficio personal únicamente, y dejar de lado que se trata de un sistema de juegos de relaciones de poder que sostienen ese patrón y generan incentivos que reproducen estas dinámicas.<sup>34</sup> Ir en contra del patrón de dependencia es ir en contra del statu quo y en favor del cambio institucional, para lo cual el conflicto político es de trascendental importancia.<sup>35</sup>

34 Arellano y Lepore, "Poder, patrón de dependencia...", 253-305.

35 Guy Peters, Jon Pierre y Desmond King, "The politics of path dependency: Political conflict in historical institutionalism", *Journal of Politics* 67.4 (2005): 1275-1300.

36 Chantal Mouffe, *Agonística: pensar el mundo políticamente* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2014).

A este respecto, propongo utilizar la perspectiva de Chantal Mouffe (2014).<sup>36</sup> Si los Aparatos Políticos siguen operando en los municipios mexicanos es porque no existe el suficiente conflicto entre posiciones adversarias; es decir, nos falta construir instituciones que promuevan el conflicto entre adversarios (agonismo) pero que eviten la guerra y el odio entre enemigos (antagonismo). Para esta autora, es imposible llegar a un consenso racional sin exclusión. Lo que ella propone es que exista diversidad de intereses para contar con una tensión permanente entre ellos, para que en ese ir y venir entre posiciones se potencie la democracia.

El diseño institucional de los gobiernos municipales en México parece carecer de mecanismos agonísticos efectivos, ya que las reglas electorales ayudan a que permanezca la dominancia del grupo político en turno, pues la planilla ganadora tiene asegurada la mayoría de su partido y los demás sólo tienen representación, configurando así reglas incluyentes, pero no efectivas para ser un contrapeso real.<sup>37</sup>

37 Alberto Diaz-Cayeros y Beatriz Magaloni, "Party dominance and the logic of electoral design in Mexico's transition to democracy", *Journal of Theoretical Politics* 13.3 (2001): 271-293.

38 Luis Fernando Aguilar, *Gobierno y Administración Pública* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica/Conaculta, 2013).

Concretamente, considero que el núcleo del patrón de decisión de los Aparatos Políticos se encuentra en la concentración del poder político. Para reducir la predominancia de este patrón decisional, creo que es necesario poner atención al estudio de la nueva gobernanza. Esta entendida como el proceso de gobernar y dirigir el municipio hacia el largo plazo, en el que interactúan actores públicos, privados y sociales.<sup>38</sup>

El patrón de decisión de los Aparatos Políticos no es privativo de los políticos, ya vimos en este artículo que este patrón decisional se encuentra presente también en los sindicatos. Por eso es importante prestar atención

a las instituciones y no sólo a la posición del jugador. En ocasiones, prejuzgamos a políticos y empresarios confiando, de antemano, en los ciudadanos y en las organizaciones de la sociedad civil. Considero que se debe poner especial atención al estudio de la organización de la participación ciudadana, las asociaciones público-privadas, así como los demás esquemas de nueva gobernanza. Una posible pregunta es: *¿predomina el patrón de decisión de los Aparatos Políticos cuando existen mecanismos de cooperación entre el gobierno y los agentes privados y sociales? Y si es así, ¿cómo se lleva a cabo?*

Con base en esta última idea, una agenda futura de investigación en gobiernos locales, es avanzar en el estudio de los patrones de decisión no sólo en materia de gestión pública, como es el caso del presente estudio, sino también en la nueva gobernanza. Es decir, conocer cómo se toman las decisiones y qué patrón predomina cuando interactúan actores públicos, privados y sociales. El estudio de la nueva gobernanza tiene muchos desafíos, el principal es que la sola capacidad del gobierno ya no es suficiente para tener políticas públicas eficaces.<sup>39</sup>

39 Luis Fernando Aguilar, “Política Pública: una mirada al presente y al futuro”, *Revista Opera* 12 (2012): 31-61.