

## Los cabildos como arenas políticas para la toma de decisiones: los casos de Tepeapulco y Tula de Allende, Hidalgo. 2012-2016.

### Introducción

El presente trabajo representa un primer acercamiento en el análisis de la toma de decisiones dentro del cabildo, siendo éste el órgano colegiado donde se generan soluciones a las necesidades de la población y del propio municipio; y este proceso se define en las arenas políticas. Estas decisiones representan un gran compromiso social, ya que lo que se decida tendrá efectos para tratar de cambiar el estado de lo que presupone problemático, con ello se fundamentaría la creación de una política pública<sup>1</sup>. El objeto de estudio es la toma de decisiones<sup>2</sup> y la forma en que se determinan en las distintas arenas políticas<sup>3</sup>.

El Municipio fue creado para ser el actor más cercano a las necesidades de la población, para así poder actuar de una manera más pronta y efectiva. Para que esto suceda se crearon los cabildos que de manera colegiada *toman las decisiones* en función del planteamiento de los costos-beneficios y de los intereses que se debaten para llegar a una concertación, reflejada en la política pública que se implementará.

El municipio en México es formalmente la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados que componen a la Federación. El municipio rige su actuar según lo establecido por el artículo 115 constitucional, donde expresa que será gobernado por un ayuntamiento o cabildo.

---

<sup>1</sup> La definición de una política pública según Roth (2006:27) es donde “una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático”.

<sup>2</sup> “Una vez definido un problema, se procederá, de acuerdo con el proceso de las fases de las políticas públicas, a formular una política pública y a su formulación en decisiones conformadoras que tendrán consecuencias sobre los ciudadanos”(Mondragón,2005:133)

<sup>3</sup> “[...] el diseño y desarrollo de las políticas públicas no es un espacio jurídico o administrativo neutra y tranquilo, sino una arena política en la que convergen y luchan las fuerzas políticas.” (Pérez, 2005: 56).

La interacción de los actores<sup>4</sup> en el cabildo genera una *toma de decisiones* para tratar de dar soluciones que atiendan esas necesidades de la población, es precisamente cuando podríamos hablar de las políticas públicas.

Precisamente por lo anterior, podríamos considerar a la toma de decisiones como el resultado de las arenas políticas. Estas decisiones representan un gran compromiso social, ya que lo que se decida tendrá efectos para tratar de cambiar el estado de lo que presupone problemático, con ello se fundamentaría la creación de una política pública<sup>5</sup>.

En lo sustantivo la toma de decisiones en los cabildos no es una cuestión nada simple, ni es tomada aisladamente por el actor gubernamental, sino que incorpora muchas y muy diversas opiniones de agentes (internos y externos). En este sentido, en el ámbito interno se considera al mismo gobierno, con sus diversos actores y niveles (presidente municipal, síndicos, regidores, diputados locales, gobernador, gobierno federal, entre otros). Al igual que sus agentes externos (empresarios, ONG's, sindicatos, etc.). Esta cuestión se genera principalmente por la afectación o por la definición a favor de sus propios intereses en la política pública y es en ese momento que podría considerarse que aparecen las distintas arenas políticas.

Para situar la realidad de las arenas políticas y su articulación dentro del ayuntamiento es necesario precisar como señala Lowi (1964) en su postura teórica que ésta debe ser entendida de acuerdo al escenario siguiente, “como la política, conforme a los impactos de costo y beneficio que los grupos de interés esperan de una política determinada” (Aguilar,2007:32). Además aporta la clasificación

---

<sup>4</sup> La ley orgánica municipal de Hidalgo en su artículo 47, dice que los Ayuntamientos deberán resolver los asuntos de su competencia colegiadamente. Esto se hace precisamente para que se llegue a una decisión más razonada y esperando que no se privilegien intereses de alguna índole.

<sup>5</sup> La definición de una **política pública** según Roth (2006:27) es donde “una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático”.

canónica de las políticas<sup>6</sup>: *regulatorias, distributivas, redistributivas, y constituyentes*

Lo precisado por Lowi (1964) nos permite una aproximación a nuestra realidad de estudio en la medida que se constituye como un arquetipo para establecer las distintas arenas políticas en los cabildos, identificando si pueden interpretar a los escenarios hidalguenses, ya que fue pensada para una realidad distinta a la mexicana<sup>7</sup>. La aproximación realizada a la realidad de las arenas políticas en los ayuntamientos hidalguenses nos permite evaluar y considerar que tal clasificación efectuada por Lowi (1964) puede utilizarse puesto que la caracterización de cada arena política responde a las realidades de los juegos de articulación del poder político en el cabildo en la toma de decisiones.

En consecuencia las arenas políticas cuya caracterización operativa se presenta de manera distributiva, redistributiva y regulatoria; impactan en la medida que buscan llegar a un consenso entre los actores en juego que implica diferentes niveles de tensión. Cabe plantear que si bien es cierto se encuentra generándose ciertos niveles de tensión ello implica también que se presentara al final de los juegos de interés una decisión definitiva de la problemática abordada; a diferencia de la arena política constituyente que es la única que no podría ser posible en los cabildos, ya que estos no tienen el poder de reformar o derogar atribuciones del régimen político o bien, administrativo como lo estipula la caracterización de Lowi la cual hemos ponderado para la aproximación a esta realidad, porque los cabildos se encuentran atados a lo que dispongan las leyes tanto estatales como federales. Cabría pensar hasta dónde tiene alcance la autonomía municipal en México, discusión no menor tomando en cuenta lo mencionado.

Un elemento adicional que presentan estas arenas políticas, son las metas y los juegos de interés que presentan los actores políticos, ya pueden variar extensamente según la organización, el contexto en los cuales se hacen, los distintos actores que intervienen y hasta el tipo de tema que se trate. De igual

---

<sup>6</sup> Primera Clasificación de Lowi en 1964: Políticas Regulatorias, distributivas y redistributivas.

<sup>7</sup> Lowi planteó esta teoría pensando en la realidad estadounidense de la segunda mitad del siglo XX.

manera la tensión que se maneja es diversa, depende del grado de aparición de los factores mencionados y de los intereses inmersos. Lo que manifiesta una heterogeneidad en las decisiones y composición de las mismas políticas.

El tema de investigación resulta importante porque considera no solamente la interacción entre los actores, sino también aspectos que pueden intervenir para la consecución u omisión de la creación de la toma de decisiones. Tales como la magnitud e impacto del tema o problema que se trata en los cabildos y de los obstáculos y condiciones favorables que se pudieran presentar en las arenas políticas.

Esta primera aproximación al estudio de los cabildos como arenas políticas es novedoso, ya que en el estado de Hidalgo no se ha hecho un análisis de tipo cualitativo del articulación de un cabildo en función a la toma de decisiones, el objetivo es conocer el impacto de la conformación de los actores que conforman el cabildo para formar la arena política y así generar una toma de decisiones.

El presente artículo se encuentra dividido en tres apartados teóricos. En el primero, se abordan los enfoques relacionados con el gobierno Municipal; desde su definición, pasando por su conformación legal conferida. El segundo, se analizan las aportaciones teóricas en la conceptualización de la política pública; con la finalidad de estudiarla como herramienta del gobierno municipal para la resolución de problemas, por último en el tercer apartado se propone cómo se realiza la toma de decisiones y la forma en que éstas son definidas en las arenas políticas, así como los factores que influyen en ellas. Este aspecto es fundamental debido a la escasa atención al tema, además de la relevancia que tiene el conocer cómo se procesan los temas de gobierno en este ámbito.

***El Gobierno Municipal y la Toma de decisiones en las Arenas Políticas:  
Una revisión teórica.***

México está conformado como una Federación, compuesta por 31 Estados y un Distrito Federal, que a su vez cada Estado se subdivide en municipios y en el caso del Distrito Federal en delegaciones. La historia de México, se ha caracterizado en un centralismo muy fuerte y el ámbito local se ha quedado rezagado por muchos años. Por ejemplo, existen municipios con problemas por falta de agua potable, luz eléctrica, carreteras o caminos, seguridad pública, entre otros.

Es importante definir lo que es el Municipio, éste el proviene del latín siendo una palabra compuesta del sustantivo *munus*, que se refiere a cargas u obligaciones, tareas, oficios; y del verbo *capere*, tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas. Uniéndolos se crea el termino latino *municipium* refiriendose “etimológicamente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades”. (Quintana;1997 :1).

La definición un poco más actual y acorde a nuestra realidad es propuesta por Quintana (1997), retomando la definición del Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el Municipio es: “La organización Político – Administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la Federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, municipios, estados y federación”. (Quintana, 1997: 3). Se trata de la concepción jurídica dirigida a establecer las características estructurales y la conformación del gobierno en los distintos niveles.

García del Castillo (1999: 41) entiende al Municipio “como una institución propia del desarrollo y evolución cultural de las sociedades, y de la asociación de elementos afines entre los intereses de una determinada comunidad”. En contraste, Robles (2000: 31) lo refiere como “una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse. Con sujeción a un orden jurídico superior”.

Con las aportaciones de Quintana (1997), García del Castillo (1999) y Robles (2000); se puede hacer una que conjunte algunos elementos de todas las definiciones y sería entender al municipio como *una organización comunal o vecinal vista como entidad política-administrativa con capacidad jurídica, política y económica para autogobernarse y conformar así la división territorial de los estados de la federación en su régimen interior, para ser así la célula básica del país.*

“La forma de ayuntamiento varió en su integración a través de los tiempos” (Robles, 2000: 90), hasta lo que ahora tenemos. Pero, a pesar de que el Municipio ha desempeñado un papel importante en el sistema federal, “desde un principio se fueron implementando medidas centralizadoras, que menguaban el carácter democrático del ayuntamiento” (Robles, 2000: 85) a la postre fue dejándolo a la sombra y lamentablemente no ha podido llegar a consolidarse como se hubiera esperado; muestra de ello son las profundas diferencias regionales y los niveles de desarrollo de los municipios, existiendo una gran disparidad a nivel nacional.

El municipio es el órgano de gobierno más cercano a la gente y por ello debería de tener la mayor capacidad de respuesta hacia los problemas que se presenten. No obstante, existe un gran abanico de realidades municipales haciendo esta labor más compleja; sin que esto sea tomado para justificar su bajo desempeño.

La forma de gobierno del municipio en México está representado en la figura del ayuntamiento; éste se integra por un Presidente municipal, el número de regidores y síndicos que la ley determine; esta estructuración se hace para que la toma de decisiones se realice de manera cabildeada<sup>8</sup>, toda vez que “la acción estatal difícilmente puede ser vista como un espacio homogéneo de un actor racional unificado...” (Arellano y Cabreo, 2000: 8).

---

<sup>8</sup> Cabildear que significa Gestionar con actividad y maña para ganar voluntades en un cuerpo colegiado o corporación. (Diccionario de la lengua española)

A las sesiones celebradas con los integrantes del ayuntamiento<sup>9</sup> se le denomina cabildo, esta expresión alude a una práctica que se desarrolla en el ámbito colegiado para la toma de decisiones en el municipio, donde los distintos actores –tanto internos como externos– tienen una capacidad de influencia en las acciones que se llevaran a cabo dentro de éste.

Es complejo que las sesiones del cabildo se realicen de forma mecánica en palabras de Robles (2000: 229) “El Municipio se autogobierna por sus propios vecinos, a través de un Ayuntamiento que es un órgano de gobierno colegiado que toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos, cuyos integrantes son: presidente municipal, síndicos y varios regidores, de acuerdo a lo establecido en cada legislación estatal, designados por sufragio popular, libre, secreto y directo a través de los principios de mayoría relativa y representación proporcional”.

Además se debe tener en cuenta que las organizaciones públicas tienen “la importante misión de transformarse bajo criterios de eficiencia y responsabilidad frente a una sociedad que cada día se vuelve más compleja y plural.” (Arellano, 2004: 9). Aunado a lo antes mencionado, los periodos de gobierno eran hasta la reforma del 25 de abril del 2011 de tres años, en el estado de Hidalgo las administraciones tendrá duración de cuatro años<sup>10</sup>.

Las principales obligaciones del Municipio están estipuladas en el artículo 115 constitucional, donde expresa la organización política y administrativa, su régimen normativo, los servicios públicos a su cargo, la forma en cómo administran su hacienda, la facultad de ver lo de su organización territorial, el mando de la policía preventiva y lo referente a la representación proporcional en los ayuntamientos.

Derivado de estas responsabilidades, es necesarios comprender y analizar la conformación de los cabildos en México, toda vez que los requisitos para ser

---

9

<sup>10</sup> Esto con la reforma del 25 de abril de 2011 a la Ley Orgánica Municipal de Hidalgo

integrante del mismo, sin mínimos y están estipulados en el artículo 128 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo<sup>11</sup>.

Estos requisitos por un lado, fortalecen el proceso democrático y por otros, debilitan la profesionalización –esto es, el grado de preparación– requerida por sus integrantes; toda vez que éstos tomaran decisiones trascendentes que afectaran a la población del municipio. Además si tomamos en cuenta lo que mencionan Pressman y Wildavsky (1984, citado en Subirats; 1992: 106), donde expresan que “un proceso de relación entre diversos actores, preestructurados en el programa y que cuanto mayor sea el número de actores afectados menor será la probabilidad de alcanzar unos resultados óptimos”. Bajo esta lógica se requiere revisar si los actores que integran los cabildos cuentan con la formación profesional y la experiencia necesaria para que cumplan con su con las obligaciones.

Una cuestión adicional a considerar es la elección de los ayuntamientos, La elección del Presidente municipal se realiza por medio de una planilla<sup>12</sup> y en esta se eligen a la par al Sindico Procurador y a los regidores. La planilla que obtiene la mayoría de votos emitidos, logra conformar casi en su totalidad la integración del ayuntamiento; sin embargo, el principio de representación proporcional<sup>13</sup>, integran algunos regidores al Ayuntamiento dependiendo de la cantidad de votos emitidos a su favor en los comicios. Esto debería garantiza que el ayuntamiento no tenga siempre una mayoría del mismo partido, y con ello se llegarían a decisiones y consensos más fácilmente –aparentemente–.

---

<sup>11</sup> Son: Ser hidalguense en pleno goce de sus derechos; Ser vecino del municipio correspondiente, con residencia no menor de dos años inmediatamente anteriores al día de la elección; Tener, al menos 21 años de edad en el caso del Presidente y de los Síndicos y de 18 años de edad en el caso de Regidores, al día de la elección; Tener modo honesto de vivir; No desempeñar cargo o comisión del Gobierno Federal, Estatal o Municipal, en la circunscripción del municipio, a menos que se separen de aquéllos cuando menos con sesenta días naturales de anticipación al día de la elección, a excepción de los docentes; No ser ministro de culto religioso alguno, ni pertenecer al estado eclesiástico; Saber leer y escribir y; En el caso de los Consejeros electorales, el Subprocurador de Asuntos Electorales, los integrantes de la Junta Estatal Ejecutiva del Instituto Estatal Electoral y los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado, deberán separarse de su cargo un año antes del inicio del proceso electoral de que se trate.

<sup>12</sup> La planilla es donde se integran los síndicos y regidores.

<sup>13</sup> Esto en el Artículo 16 de la Ley Electoral del Estado de Hidalgo.

## 1.2 Creación de la Política Pública

En el apartado anterior, se esbozo de manera general la noción del municipio y sus facultades legales; ahora analizaremos a la política pública como herramienta en la solución de las problemáticas que se presentan al interior del cabildo. Roth (2006: 27) define a ésta como “una política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”. (2006:27).

Con esta definición se argumenta que el cabildo como órgano de gobierno del municipio, tiene el poder de decidir las acciones a implementar en la solución de problemáticas locales; utilizando para ello la política pública. La elaboración de ésta pasa por diferentes fases o etapas, por ejemplo Luis F. Aguilar (2007) cita a Peter DeLeon y Garry D. Brewer (1983) que manejan la existencia de distintas fases en las políticas públicas: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación. También Roth (2006: 49), citando a Jones (1970) “distingue cinco fases en la vida o el desarrollo de una política pública: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación”.

Cada autor aporta un número diferente de etapas o fases, pero lo importante es “considerar que la política como un proceso que se desenvuelve por etapas, cada una de las cuales posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios, influye en las demás y es afectada por lo que sucede en las otras” (Aguilar,2007:15).

Antes de determina el número de faces o etapas en la elaboración de la política pública, primero es necesario considerar que los problemas provienen de diferentes necesidades de la sociedad que requieren ser atendidas por el gobierno para darle solución. Sin embargo, el cabildo no considera prioritarias a la mayoría de éstas, y solo algunas son reconocidas de interés público e ingresan a la

agenda de gobierno para ser discutidas en las sesiones plenarios y emitir una solución que se traducirá en política pública.

Cuando ingresa un problema a la agenda de gobierno, se le considera de carácter público. Por tanto, “el proceso de elaboración de la agenda es el momento en el que el gobierno decide si decidirá o no sobre un determinado asunto, en el que delibera y decide intervenir o bien decide no intervenir, aplazar su intervención. Se trata entonces de la decisión que compromete o no a actuar a gobierno” (Aguilar,2007:27).

Existen diferentes conceptualizaciones referentes a las agendas de gobierno. Siguiendo a Delgado (2009:10), define a la *Agenda sistémica* como aquella que “está formada por el conjunto de cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben como merecedoras de atención pública y que, además, caen dentro del ámbito competencial de la autoridad gubernamental a la que se dirigen. Son los problemas que preocupan a la sociedad” y a la *Agenda política, institucional o de gobierno* es la “formada por el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para ser considerados seria y activamente por los decisores públicos. Son las cuestiones que preocupan al gobierno” (2009:10).

Sin embargo, autores como Aguilar (2007) define a la agenda de gobierno como “el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar.” (2007:29).

Posteriormente de su ingreso y reconocimiento por parte de los miembros del cabildo como un problema, se pasa a la etapa de su análisis y discusión para la propuesta de solución. Por lo general, primero los miembros del cabildo deben contar con la información necesaria para la comprensión y estudio de ésta. Después se emite una serie de alternativas o propuestas de solución tomando en cuenta los impactos positivos y negativos que tendría en su implementación.

Cuando los integrantes del cabildo tienen las propuestas de solución con sus respectivos impactos en la población, se toma una decisión la cual se traducirá en acciones, actividades, programas y proyectos a partir de éstos se construye la política pública a implementar.

La toma de decisiones dentro del cabildo se realiza de manera colegiada, a partir de lo que se conoce del problema y los posibles rumbos de acción-, se inicia un proceso de construir al interior del pleno de las sesiones las alianzas entre los miembros del cabildo –incluso éstas se realizan con regidores de fracciones partidistas de la oposición– para llegar a un acuerdo y de esa manera tratar de decidir. Parsons (2009: 120) explica que la “política surge porque no hay una percepción universal sobre los problemas y, en caso de haberla, no hay acuerdo universal sobre qué puede y debe hacerse al respecto”.

Determinada la acción a seguir y el diseño la política pública, es el momento de que se pase a la implementación de ésta. En palabras de Roth (2006: 107) “es transformada en hechos concretos, en realidad palpable”. Sin embargo, en ocasiones los diseñadores de las políticas públicas no contemplan los requerimientos necesarios requeridos por los adiestrados públicos para su implementación y así lograr con el propósito por el cual fue elaborada.

Bajo ésta premisa, Parsons (2009: 482) decía que “la labor del administrador es poner en práctica las políticas diseñadas por los tomadores de decisiones”. Un momento de suma importancia, toda vez que se debe construir lo que se diseñó a partir de la toma de decisión de la propuesta de solución

Con la implementación, se obtienen resultados y para saber si estos son los esperados y detectar los errores, se recurre a la evaluación. Esta, la define Roth (2006: 135) “como una práctica seria de argumentación basada en una información pertinente, permite precisamente opinar de manera más acertada, con menos subjetividad, acerca de los efectos de las acciones públicas”

Esta evaluación se puede hacer desde un órgano interno que se encargue de verificar los efectos de la política pública, o también por una instancia externa, y con ello contribuir a la obtención de resultados puntuales. Sin embargo, la evaluación principal debería ser la emitida por la ciudadanía.

Lo anterior, proporciona un bosquejo general sobre el estudio de una política pública; existen muchos argumentos para poder ampliar cada fase o

etapa, toda vez que cada una tiene una argumentación más compleja y detallada. En el siguiente apartado se iniciara con el estudio de la toma de decisiones y las arenas políticas donde se realizan.

### **1.3 Arenas políticas**

El decidir en un cabildo es un proceso que puede considerarse complejo y es por ello que habría que poner más atención a la forma en cómo se decide en los ayuntamientos. Estas decisiones tienen consecuencias e impactos, que pueden ser positivos, cuando se resuelven los problemas; o de igual manera pueden ser negativos, cuando no se ha resuelto el problema y en el peor de los casos hasta haya aumentado.

La toma de decisiones que se lleva a cabo en un cabildo, está compuesta por muchos actores que interactúan entre sí para poder llegar a un acuerdo y construir la política pública. Como lo expresa Stein y Tommasi (2006): "...estos procesos se desarrollan sobre un escenario en el que participan actores políticos (o jugadores, en la jerga de la teoría de los juegos). Entre los jugadores de este juego se encuentran los actores estatales oficiales y los políticos profesionales (presidentes, líderes de partido, legisladores, jueces, gobernadores, burócratas), así como grupos privados, sindicatos, medios de comunicación y otros miembros de la sociedad civil. Estos actores interactúan en diversos escenarios, que pueden ser formales (como la asamblea legislativa o el gabinete), o informales ("la calle"), y pueden ser más o menos transparentes". (Stein y Tommasi,2006:18).

Precisamente esto pasa porque las decisiones están cargadas de intereses de distinta índole como lo pueden ser económico o político, como lo menciona Roth (2006) "estos actores (políticos, administrativos, sociales, económicos, científicos, morales, etc.) van a influir sobre el proceso de decisión a partir de sus intereses y recursos tanto materiales como ideológicos". ( Roth,2006:73).

También lo menciona Cabrero (2003) "...la acción gubernamental y social como una acción resultante de un entramado institucional y de un conjunto de

actores que con diferentes intereses participan en la atención de problemas públicos...”. (Cabrerero,2003:17). Por ello mismo desarrolla los conceptos de las “comunidades de políticas” y las “redes de proyectos” o “redes temáticas”, donde expresa que las primeras “es un concepto que nos ayuda a visualizar una red particular de actores en una situación relativamente estable en su forma de integración y en su estrategia de acción, además se trata de grupos que limitan la entrada de nuevos participantes. La deliberación al interior de este tipo de redes se da pero de ninguna forma cuestiona los acuerdos más generales y las normas compartidas, existe un *consenso subyacente*”. (Cabrerero,2003:19).

Cuando se conforma en una comunidad política sería en este caso la estructura formal del cabildo, ya que cuando se tratan temas sin mucha relevancia políticamente y sus decisiones no afectan intereses de la comunidad, es por ende que no aparecen más actores inmersos en la política pública y se decide sin mayores complicaciones.

Y las redes de proyectos o temáticas se refieren “al conjunto de actores que de alguna forma pueden intervenir en el debate sobre la orientación de una política en un momento determinado...no se da una estructura tan clara de organización, tampoco una identificación estable entre actores, ni una plena claridad de objetivos e intereses. Más bien se trata de redes flojamente acopladas, con mayor inestabilidad y con entradas y salidas más frecuentes de participantes” (Cabrerero,2003:19).

Aquí es cuando son temas de relevancia para algunos actores y es por ello que forman parte de la política pública y esto para poder influir en la decisión que se vaya a tomar.

Precisamente estas interacciones pueden variar según el tema que se trate o los actores que estén inmersos para esa decisión y es por ello que aparecen las distintas arenas políticas. Para poder entender que son estas arenas políticas retomamos de Aguilar (2007), que cita a Theodore J. Lowi (1964) a quien “le debemos la clasificación canónica de las políticas: regulatorias, distributivas, redistributivas”. (Aguilar, 2007:32).

Cada una de las arenas políticas tiene sus características específicas que a continuación explicaremos:

**Política Distributiva** “es una arena relativamente pacífica, que se caracteriza por cuestiones no rivales, susceptibles de ser tratadas con recursos públicos siempre divisibles; en ella tienen lugar acuerdos particulares de apoyo recíproco entre demandantes no antagónicos, liderazgos que se afirman por su capacidad de gestoría para responder a demandas sueltas, pero liderazgos efímeros a penas las necesidades son satisfechas; aquí ciertos enfoques explicativos, a fines pero no equivalentes al pluralismo de los grupos de interés, son los pertinentes.” (Lowi citado en Aguilar,2007:32).

Esta política distributiva como lo expresa Lowi puede considerarse en momentos cuando la decisión no está cargada de muchos intereses y el tema no tiene tanta relevancia para el cabildo, principalmente esta arena podría ser la que impere en un sistema político como el nuestro, ya que en el ayuntamiento existe una mayoría de un mismo partido las decisiones no se discuten tanto y solo se hace lo que el presidente municipal considere necesario y con estas características podría ser considerada como una comunidad política.

También retoma a Lowi, Leticia Delgado, ampliando lo que es la política distributiva, diciendo que es La coerción es indirecta, lejana, y se ejerce directamente sobre el comportamiento de los afectados. La acción pública consiste en que el poder público concede una autorización a casos particulares especialmente designados. En consecuencia, el sujeto se siente beneficiario de una acción pública que le concede un favor o privilegio. Un ejemplo de política distributiva viene dado por los permisos para edificar, ya que suele estar prohibido edificar sin autorización. (Delgado,2009:6)

**Política Regulatoria** “es una arena de conflicto y negociación entre grupos de poder, que el pluralismo explica muy bien. Se trata de una arena relativamente turbulenta, de intereses exclusivos y contrapuestos de grupo, que se mueven entorno de una misma cuestión y que se ven obligados a conciliaciones y/o transacciones de recíproca concesión, por cuanto la eventual solución no puede favorecer de igual manera a las partes involucradas: hay afectados y beneficiados en ocasión de una ley en general que regula un determinado campo de acción; aquí el liderazgo se finca en la capacidad de sumar fuerzas que compartan y defiendan los mismos intereses, así como en efectuar

transacciones ventajosas para el grupo, pero es también un liderazgo pasajero, aún menos efímero que el distributivo, pues los conflictos de interés aparecen y desaparecen según las cuestiones en disputa. (Lowi citado en Aguilar,2007:32-33).

Esta arena política ya cuenta con necesidad de cabildear la decisión, donde es necesario tratar de buscar aliados para tratar de que la política pública se defina en el rumbo deseado. Esta política podría considerarse cuando el tema que se trate tenga mayor relevancia o tenga algunos intereses de por medio, pero habría que señalar que se puede llegar a un acuerdo entre los actores, por las características podría ser considerada como una red de proyectos o temática.

De igual manera, Leticia Delgado amplía lo que es esta política Regulatoria, retomado de Lowi, diciendo que es “La coerción es directa, inmediata, y se ejerce directamente sobre el comportamiento de los afectados. La acción pública consiste en dictar normas autoritarias que afectan al comportamiento de los subordinados. El Estado obliga o prohíbe. La coerción es máxima. Se limitan las libertades individuales de los afectados y sus intereses se transforman por decreto. Un ejemplo de política reglamentaria es el código de circulación.” (Delgado,2009:6)

**Política Redistributiva** Esta arena es “la más audaz y radical, que aborda las cuestiones agudísimas de las relaciones de propiedad, poder y prestigio social, establecidas, tiende a ser lógicamente la arena más tensa y formalmente conflictiva, semejante a la clásica lucha de clases del Marxismo; las transacciones son aquí imposibles o con resultados poco significativos, puesto que el desenlace de estas cuestiones radicales afectará irremediamente a numerosos sectores de la población en puntos cruciales de su existencia social; los liderazgos tienden a ser permanentes y cuentan con asociaciones civiles y políticas poderosas a la defensa de sus intereses vitales. (Lowi citado en Aguilar,2007:32-33).

Esta arena es la más conflictiva, es donde los intereses se contraponen y aunque se trate de llegar a un consenso es muy difícil que se logre, por lo regular se tiene una constante lucha que a veces no se llega a decisiones importantes, aquí también se consideraría que es una red de proyectos o temática.

En esta política Redistributiva también Leticia Delgado, retoma a Lowi diciendo que La coerción es directa, inmediata, y se ejerce sobre el entorno del comportamiento de los afectados. La acción pública consiste en que el poder público dicta criterios que dan acceso a ventajas, y este acceso no se otorga a casos concretos o a sujetos designados especialmente, sino a clases de casos o de sujetos. Un ejemplo de política redistributiva es la seguridad social: el Estado dicta las condiciones para que las personas se puedan beneficiar de una cobertura social. (Delgado,2009:6).

**Políticas Constituyentes** Estas tres arenas políticas fueron parte de las que aporó Lowi y posteriormente en 1972 “reelaboró su clasificación, prestando mayor atención al hecho de que las políticas tienen la característica de ser colectivamente obligatorias y, por ende, comportan actual o virtualmente coactividad. Las “políticas constituyentes”, que tiene que ver con modificaciones del régimen político y/o administrativo, pues amplían o disminuyen la jurisdicción gubernamental, alteran el mayor o menor grado el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, restringen o aumentan las opciones de acción privada o pública.” (Lowi citado en Aguilar,2007:33-34).

En este caso también pueden ser vista como red de proyectos o temáticas, ya que aparecerán actores que no estén de acuerdo con las medidas que se vayan a tomar y es por ello que tratarán de involucrarse en la decisión que se vaya a tomar.

Por último, en esta política Leticia Delgado retomado de Lowi, dice que es La coerción es indirecta, lejana, y se ejerce sobre el entorno del comportamiento de los afectados. La acción pública define las reglas sobre las normas o acerca del poder. Un ejemplo de política constitutiva es la introducción de reformas institucionales o administrativas en la constitución de un país. Otro ejemplo es la creación de un Ministerio de Medio Ambiente: no afecta directamente a los ecologistas pero representa una manera de intervenir del Estado en los asuntos medioambientales. (Delgado,2009:7)

Todas estas interacciones y distintas arenas políticas se dan es porque es el resultado de “...la acción gubernamental y social como una acción resultante de un entramado institucional y de un conjunto de actores que con diferentes intereses participan en la atención de problemas públicos...”. (Cabrero,2003:17).

Estas arenas políticas aparecen en los municipios en distintos momentos y esto por los distintos temas que se vayan abordando en los cabildos. Es por lo mismo que se tiene que ver las características de los cabildos para determinar cuáles son los factores que influyen para que se den las distintas arenas políticas, precisamente este análisis abordará una revisión de tres cabildos del estado de Hidalgo, para determinar las circunstancias que detonan la aparición de esas arenas políticas.

### Conclusión

Con esto nos podemos imaginar los escenarios que pueden aparecer en los cabildos. Posiblemente es que la arena imperante sea la distributiva, ya que al ser un ayuntamiento con una mayoría de regidores y síndico(s) de un mismo partido del presidente municipal y la oposición es mínima que no genera contrapeso, entonces las decisiones no representarían cuestiones rivales y la arena política será pacífica. O tal vez puede que nos encontremos con una constante de arena regulatoria, ya que todos los actores inmersos buscarán llegar a decisiones consensadas, y las diferencias las resolverían a través de negociaciones. Aunque es muy difícil que nos encontremos constantemente con arenas redistributivas, que son las conflictivas en donde no se pueden llegar a consensos y que cada actor no declinaría de su postura, pero puede que en algunos casos, principalmente dependiendo del tema que aparezca esta arena política, lo importante es identificar cuáles son los factores que hacen tensa esta arena. Pero bueno finalmente, lo que manejo más se puede presentar y es por ello que lo manejo como hipótesis es que estas arenas políticas sean fluctuantes en los cabildos, ya que puede aparecer una u otra dependiendo de los distintos factores que intervienen, como lo son los actores, intereses y temas que se estén tratando.