



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO

**“PRESIDENCIALISMO MUNICIPAL. CASO DE
TEPETLAOXTOC, ESTADO DE MÉXICO.”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

**PRESENTA
MARÍA YOLANDA CORIA ORTIZ**

**ASESOR
DR. ALEJANDRO A.P AGUILAR MIRANDA**

**REVISORES
M.G.A.P. KARINA REBECA RAMIREZ GONZÁLEZ
M.EN D. ALEJANDRO ESPINOSA RAMIREZ**

TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO, JULIO 2021

INDICE

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL	7
PRESIDENCIALISMO	7
Las posturas teóricas	8
Los modelos de estructuración de los ayuntamientos (lista abierta, lista cerrada)	12
Clientelismo	16
Sistema de botín, poder del bolsillo	19
CAPÍTULO II PRESIDENCIALISMO EN MÉXICO	25
Antecedente Nacional	25
La libertad municipal	34
La reforma municipal en la Constitución	40
El marco jurídico del municipio en México	43
CAPITULO III EL MUNICIPIO DE TEPETLAOXTOC, ESTADO DE MÉXICO.	50
Reseña histórica	50
Las elecciones del año 2018	55
El Ayuntamiento 2016-2018	61
CAPITULO IV LA LÓGICA DE LA INVESTIGACIÓN Y SUS RESULTADOS	72
Métodos técnicas e instrumentos	72

La hipótesis	72
El tratamiento de las variables	74
CONCLUSIONES	75
BIBLIOGRAFÍA	78

INTRODUCCIÓN

Un fenómeno que ha influido en la esfera prácticamente en toda la Administración Pública y la Ciencia Política ha sido el presidencialismo afectando todos los campos y niveles de gobierno; sociales, políticos, económicos y culturales. Más aún, hasta ideológicos; ya que ese autoritarismo que hemos padecido es parte de la cultura política del mexicano, que se ha confundido la persona del Presidente Municipal con la voluntad de un Municipio, cayendo en un presidencialismo absolutista, que actualmente sería insoportable por las crisis sociales que padecemos, allí la importancia y la discusión del tema que se presenta en este trabajo.

El interés por la investigación del tema, surge a partir de ver como se concentra la autoridad y las decisiones en el presidente municipal, y que al ser miembro del Cabildo del Ayuntamiento de Tepetlaoxtoc 2016-2018 como decimo regidor, se da la oportunidad de hacer una investigación a través de la observación participante.

Este trabajo de investigación muestra como evidencia empírica las actas de cabildo del Ayuntamiento de Tepetlaoxtoc de Hidalgo, Estado de México durante la administración 2016-2018. La representación municipal en nuestro país tiene ciertas inconsistencias y problemas que impiden la representación efectiva de los intereses ciudadanos. Los miembros del cabildo, síndicos y regidores están supeditados a los partidos políticos, se ejerce por tanto una representación partidista, (Pérez, 2008). Esto significa que en algunos casos; los síndicos y regidores están más preocupados por ser fieles al partido que actuar a favor de la agenda pública que marcan los votantes o ciudadanos.

Verdugo, (2013:19), “establece que la alternancia local se ha instalado en la lógica tradicional que caracteriza al macrosistema, reproduciendo el modelo presidencialista, vertical y excluyente”. Evidencian también los miembros del cabildo, la carencia de información que les permita llevar a cabo la toma de decisiones más elaboradas, con datos para garantizar la mejor propuesta.

Para exponer lo anterior este trabajo se divide en cuatro capítulos: en el capítulo uno, se utilizará el término presidencialismo así como una descripción teórica-conceptual de la forma de gobierno presidencial que ayuda al entendimiento del Presidencialismo Mexicano y de aquellas dos variables, la cultura política y el clientelismo a través de la promoción del bolsillo que han influido en esta práctica para que hasta el día de hoy se siga llevando a cabo en los tres órdenes de gobierno.

En el segundo capítulo se tiene un contexto histórico de como es que se ha venido presentando el presidencialismo en México desde 1824 a través del tiempo; ya que, si no se conoce el pasado, cualquier intento por explicar los fenómenos políticos del presente, resultarán en vano al no tener en cuenta la historia de nuestro país. Así mismo es necesario darle su lugar en este tema de investigación llegando de lo general a lo particular, es decir, al presidencialismo local, rasgo heredado del sistema político tradicional mexicano presentando sus características y esa representación municipal que se genera.

En el capítulo tres es necesario hacer una descripción general de lo que es el municipio de Tepetlaoxtoc y su gobierno local actual; la observación es la base de este capítulo, pues al haber formado parte del cabildo como decima regidora se dio la oportunidad de llevar a cabo a través de la observación. Lo que el clientelismo ha venido presentado en la administración a través de la promoción del bolsillo denota una categoría para la investigación de relaciones formales y tal vez en algún momento informales de poder que sirven para el intercambio mutuo de servicios y bienes, dado que intenta resolver problemas de distribución y medir entre diversos intereses como aquellos compromisos que se hicieron en la campaña, siendo el presidente municipal quien los ofrece dando algún servicio por apoyo; desde obra pública, apoyos sociales y en algunas ocasiones apoyos económicos. Así como la descripción de las actas de cabildo demostrando como son votadas los acuerdos por los miembros, el seguimiento que se le da a las iniciativas entre otras, con el fin de identificar la toma de decisiones en los acuerdos en las sesiones de Cabildo

llevando a cabo directamente la observación directa de ellas. Bajo esta mecánica, la integración y reglas de operación de los cabildos municipales reproducen el centralismo presidencial, la sobrerrepresentación del partido en el gobierno y una débil agenda ciudadana.

Así, los objetivos de la presente investigación son conocer, identificar y analizar cuáles son los factores y las relaciones que se presentan en la actualidad en el municipio de Tepetlaoxtoc, Estado de México para que el *Presidencialismo municipal* se encuentre activo.

Las reglas del presidencialismo son de un ganador único, en el que el partido que gana, gana todo y, el que pierde, pierde todo. Es decir, quienes ganan y quienes pierden, se quedan así; ganadores y perdedores por el periodo rígido del mandato presidencial (es decir, el gabinete se forma por potestades del ganador, no necesariamente de manera pluripartidista). El régimen presidencial sigue así el modelo de democracia mayoritaria: el ganador toma todo y excluye a los derrotados de cualquier posibilidad de participar en el poder (Torquemedá, 2005: 31).

El presidencialismo se fortalece por una cultura política muy mexicana que en la práctica se expresa como la generalizada costumbre de encumbrar a los líderes sociales y permitirles el ejercicio de facultades que van más allá de lo que establecen las leyes.

CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

En este capítulo se abordarán conceptos teóricos-conceptuales que ayudarán a explicar el presidencialismo municipal, así como los posibles factores que han permitido que el presidencialismo municipal se encuentre activo dentro del municipio de Tepetlaoxtoc; antes de llegar a ese punto es importante ser más específicos en lo que a grandes rasgos es el presidencialismo aterrizándolo al municipio.

PRESIDENCIALISMO

Se ha dicho del presidencialismo que es un obstáculo al cambio democrático, pero también se ha señalado que es un factor de estabilidad y gobernabilidad que permitió al país realizar sus procesos de modernización económica y social. Para comprender mejor el trasfondo del presidencialismo en México, se debe tener presente que el presidencialismo tiene que ver con los excesos en que incurre el titular de la presidencia, como facultades extraordinarias y extrajurídicas, preminencia sobre estos poderes en cuyo conjunto debería haber cierto equilibrio.

Es el régimen gubernativo en el que la jefatura de Estado y la jefatura del gobierno, esto es, del Ejecutivo, se unifican en una sola y misma persona. El presidente es elegido por el pueblo en ejercicio de su soberanía política, asumiendo la responsabilidad de gobernar y ser aceptado. El Congreso, órgano legislativo, también es elegido por el pueblo (incluso en el caso de quienes, como los senadores, representan a las entidades políticas reunidas en una federación), en ejercicio de su soberanía jurídica, y lo representa, asumiendo la responsabilidad de sancionar las leyes y controlar al Ejecutivo, especialmente en las facultades tributarias y por el juicio político. La teoría señala una estricta división de poderes entre Ejecutivo y Legislativo, pero la práctica indica un intenso contacto y hasta colaboración informal.

El Presidencialismo tiene ciertos criterios básicos, para Serrafiero (1998) es la legitimidad autónoma del cargo presidencial, los amplios poderes de los que dispone y un insuficiente control institucional. Podríamos añadir lo que aporta Nohlen (1991), clara separación del ejecutivo y del legislativo, elección popular directa e inamovilidad política del presidente durante su periodo de gobierno. Sin embargo, se puede constatar que nunca ha sido uniforme en su estructura y en la relación que mantienen ejecutivo y legislativo.

El presidencialismo en América Latina proviene del modelo estadounidense, aunque distorsionado. Pero ¿Cuál es el origen de ese desmedido poder del presidente?, Alejandra Calzada (2013) señala que la naturaleza plebiscitaria del cargo, que les independiza de la confianza del parlamento y les “legitima” a oponer ese apoyo difuso de un amplio conjunto del electorado frente a la resistencia o presión del legislativo. El presidencialismo parece configurarse como poder carismático y fuerza motriz de cambios sociales radicales que teóricamente deberían desembocar en la modernidad y en la ruptura con los tradicionales males de la región, como pobreza, desigualdad, clientelismo y corrupción.

En teoría, el presidencialismo debe garantizar un buen funcionamiento del sistema político, pero solo en teoría; es decir, en cuanto a un gobierno separado del Congreso, alentar una mejor relación entre gobernantes y gobernados, ya que tiene la capacidad de conjugar la voluntad de eficiencia del poder con el deseo de los votantes de apoyar programas de uno u otro partido, incluso los de oposición.

Las posturas teóricas

En un sistema presidencial Javier Hurtado (2001) afirma que el presidente, quien es el jefe de Estado y de gobierno a la vez, es independiente del poder legislativo y por tanto no depende mayor ni continuamente de éste para su existencia o sobrevivencia; los poderes legislativos y ejecutivo son interdependientes: el legislativo no está obligado a aprobar los proyectos de ley que provienen del ejecutivo. El presidente puede vetar las leyes del legislativo; el presidente tiene la

facultad de realizar nombramientos, el legislativo tiene la facultad de autorizar o no recursos económicos; el ejecutivo puede apelar directamente al pueblo a través de plebiscitos y referendos, el legislativo puede juzgar y remover al presidente. El presidente tiene una gran injerencia en la designación de los miembros del gabinete, en la presentación de iniciativas de ley y en la preparación del presupuesto. Se espera que el presidente sea líder de su pueblo y es éste quien lo elige. A lo anterior, habría que agregar que ni el presidente ni los secretarios pueden ser miembros del Congreso y así como el presidente no tiene facultades para disolverlo, tampoco el Congreso puede emitir un voto de censura en su contra. Por último, el presidente puede pertenecer a un partido diferente al que tiene la mayoría en el Congreso.

Juan Linz (1994) por su parte señala que la división de poderes y la elección por separado del titular del Poder Ejecutivo y de los miembros del Poder Legislativo dan lugar a un problema de "legitimidad dual" o doble. Tanto el presidente como el Legislativo derivan su legitimidad del voto popular, pero cada uno por separado, por consiguiente, el Ejecutivo no depende de la confianza del Legislativo y la relación entre ambos no es cooperativa. Se crean así altas probabilidades de "empate" institucional, en que cada uno acude a su fuente de legitimidad popular y consiguiente inestabilidad. Señala Linz como causa de rigidez la duración fija del mandato presidencial. En los casos de pérdida de popularidad de un presidente la necesidad de cumplir íntegramente el mandato y la dificultad para realizar reajustes en el gobierno llevan también a la inestabilidad.

También hace mención del "juego de suma cero" que el presidencialismo conlleva, con una lógica en que el ganador se lleva todo y todos los demás pierden. Esto polariza las campañas electorales y la relación del gobierno con la oposición, condenada a estar fuera del poder durante el período de mando del triunfador. También observa el doble carácter en que suele actuar el presidente, en dos funciones difícilmente conciliables como las de líder de partido y representante de la sociedad toda y de su forma de gobierno.

Otros argumentos a favor del presidencialismo son planteados por Matthew S. Shugart y John M. Carey (1992) en su libro *Presidents and Assemblies*. En él, los autores señalan que el criterio fundamenta para señalar la supremacía del presidencialismo es la efectividad; ambos entienden como efectividad la capacidad que tienen los electores para escoger la plataforma política de su mayor preferencia.

En el caso concreto de México, es pertinente retomar las ideas del jurista Jorge Carpizo McGregor; en diversas obras el autor describe al presidencialismo en México e intenta rebatir algunas de las mayores críticas del sistema. En primer lugar, dice que el presidencialismo es democrático y que deben analizarse las circunstancias en las que se pretende instaurar a un sistema. Según Carpizo, existen factores tales como la evolución política, los factores sociales y económicos, el entorno internacional y el funcionamiento real de las instituciones. Los diseños institucionales fijan procedimientos, poderes, competencias y estructuras organizativas, que son incentivos para inducir o bloquear determinados comportamientos de los gobernantes. Las instituciones no sustituyen la habilidad de los liderazgos políticos, pero ayudan a que la virtud se imponga sobre la necesidad; el beneficio de todos sobre alguno.

Algunas otras ventajas para el jurista independientemente de la efectividad es que se conoce exactamente por qué personaje se está votando para ser el jefe de gobierno (Presidente). El votante tiene la capacidad de dividir su voto entre el ejecutivo y el legislativo; permite mayor espacio para la representación, pues los partidos minoritarios pueden participar contingentemente en coaliciones legislativas. Provee mayor estabilidad, pues las elecciones se realizan en periodos fijos.

En contraste a estos argumentos existen autores que señalan los defectos propios del presidencialismo. El politólogo Joseph Colomer (1998) argumenta que el presidencialismo solo funciona bajo ciertas circunstancias. Específicamente,

señala que lo que permite el buen funcionamiento es la coincidencia entre instituciones, es decir, el acuerdo entre el presidente y el congreso. Cuando existe un gobierno dividido como es el caso de México, existen dos opciones. La primera es de cooperación entre instituciones y de esta forma se generan decisiones consensuadas. Sin embargo, en este caso se puede dar una tendencia autoritaria, pues pocos límites tiene el poder de gobierno unificado (presidente y congreso del mismo partido). La segunda opción es que esta separación de poderes no es condición suficiente, por lo que es preciso contar con mecanismos específicos que generan cooperación entre instituciones. En el mejor de los casos, las facultades compartidas (poder legislativo del presidente y capacidad ejecutiva del congreso) como el veto parcial o a la ratificación de ministros, pueden coadyuvar para este fin. Sin embargo, no existen mecanismos institucionales que aseguren una salida de la crisis.

Alonso Lujambio (1995) señala que, en un gobierno dividido, la oposición tiene pocos incentivos para colaborar con el presidente. Si la oposición coopera y los resultados de la misma son exitosos, entonces los beneficios políticos van directamente al presidente. En cambio, si la cooperación resulta poco exitosa, entonces los costos se reparten entre las partes. Consecuentemente, la estrategia dominante de la oposición será no cooperar y así generar la parálisis legislativa.

Y finalmente para esta comparación de posturas otro crítico del presidencialismo apunta problemas que van más allá de la falta de acuerdos en el ámbito legislativo; Michelangelo Bovero (1985) dice que el presidencialismo es la forma más antigua de la democracia moderna y que justamente por eso es la forma democrática más rudimentaria y, así mismo, la menos democrática pues un poder mesocrático (de una sola persona), en mayor o menor medida discrecional, tiende a prevalecer sobre el poder colegiado de las asambleas pluralistas. Así, el autor es categórico y señala que la única reforma verdaderamente democrática del presidencialismo solo puede ser su abolición.

Podemos concluir de manera general que el presidencialismo tiene a un presidente, el cual es jefe de Estado y de gobierno a la vez, éste es electo popularmente, directa o indirectamente por un periodo fijo, el presidente no puede ser destituido por el Congreso y aquél no puede disolver éste. El presidente tiene el control total del Ejecutivo y dirige el gobierno; el gobierno es unipersonal y el gabinete sólo aconseja al presidente; los ministros sólo son responsables ante el presidente y se basa en el principio de separación de poderes.

En el orden municipal se reproduce el presidencialismo, con el común denominador del centralismo del presidente, sin embargo, las figuras institucionales cambian, así como la formas de acceso al poder, por lo que hay variantes de grado, como se explica en las siguientes líneas.

Los modelos de estructuración de los ayuntamientos (lista abierta, lista cerrada)

Aquellos que han estado en la arena del juego saben que las reglas determinan la forma de jugar. Los mecanismos que establecen el número de jugadores por equipo, la forma en la que cada uno de éstos es seleccionado, la dinámica que establece quien o quienes serán proclamados triunfadores, así como los diversos tipos de reconocimientos y recompensas o sanciones generan determinados efectos en el desarrollo del juego. Y algo similar es lo que ocurren en el sistema electoral; cómo se vota, por quién se vota y cómo se cuentan los votos para poder llegar al triunfo o a la derrota, ser los privilegiados o ser de los que son ignorados.

Existen dos formas de candidaturas: lista cerrada y bloqueada, y por lista abierta. La primera, permite al elector votar en bloque por un partido, el cual es el encargado de asignar los nombres y los lugares de los candidatos en la lista. La segunda,

permite que el elector pueda configurar su propia lista a partir de las propuestas realizadas por los partidos político, dejando abierta la posibilidad de elaborar una lista con candidatos de los distintos partidos contendientes.

Uno de los efectos que producen las diversas formas de candidatura está en función de la influencia e identificación entre el representante, el elector y el partido. En este sentido, se establece que la lista cerrada y bloqueada pueda generar una mayor identificación e influencia de los candidatos ganadores con su partido, al permitir que sean las elites partidistas, o bien, los círculos internos quienes planifiquen la composición de los grupos de representantes populares. Por su parte, la lista abierta, permite una mayor independencia en la relación ya mencionada, debido a que cuando se vota por una persona importa quién es quién, haciendo que la relación entre el representante y el elector sea menos distante. De esta manera, está más identificado e implica que los votantes reconozcan a los competidores (individuos o equipos gubernamentales) y puedan establecer una conexión lógica inmediata entre su candidato o partido preferido y su voto óptimo.

Uno de los efectos que más resalta sobre la elección a través de listas cerradas y bloqueadas, como lo menciona Ixchel Pérez (2007), es la tendencia a formar gobiernos mayoritarios debido a que cuando se vota en bloque por un determinado partido político, se está garantizando la elección de todos los representantes contemplados por dicho partido en la boleta electoral. Elegir un cuerpo colegiado con fuertes poderes constitucionales y partidarios en manos del alcalde, mediante listas cerrada y bloqueada en la elección de regidores y síndicos municipales ha generado consecuencias durante la formación del poder y al mismo tiempo durante el ejercicio de éste. Ya que se privilegia la formación de una representación partidista, en lugar de una representación ciudadana. Y al mismo tiempo se ve reflejado un problema en los regidores, ya que estos tienen poca influencia política, institucional y administrativa, teniendo el presidente la oportunidad de ejercer una fuerte influencia en el cabildo, pero también, en el resto de los funcionarios.

De esta manera, la elección de cada uno de los componentes del diseño electoral genera efectos diversos, no es lo mismo el ejercicio de gobierno que se lleva a cabo mediante un cuerpo mayoritario y tampoco es lo mismo el ejercicio de un cuerpo colegiado que ha sido electo con mecanismos de lista cerrada, y otro, que ha sido mediante procesos de listas abiertas.

Una de las características del diseño del sistema electoral local es que, por un lado, el presidente municipal se elige de forma directa mediante mayoría relativa en una única vuelta. Por otro lado, en la mayoría de los municipios la elección de los regidores y síndicos municipales se hace a través de listas cerradas y bloqueadas, las cuales están encabezadas por los candidatos a presidentes municipales,

Pérez Duran (2007) señala que la elección de los miembros del cabildo -regidores y síndicos- a través de listas cerradas y bloqueadas en los gobiernos municipales en México, es una de las razones que está influyendo en que se privilegie la formación de una representación partidista, en lugar de una representación ciudadana; en una mayor identificación del gobierno, sino también durante el ejercicio cotidiano de éste; en la reducción de las posibilidades de implementar mecanismos de rendición de cuentas ante la ausencia de conexiones directas entre los representantes y los ciudadanos; y , en que se fomente una tendencia hacia gobiernos mayoritarios debido a que se elige en bloque por un determinado partido político. Ya que los regidores tienen poca influencia política, institucional y administrativa; el presidente municipal ejerce una fuerte influencia en el cabildo y al mismo tiempo en el resto de los funcionarios públicos.

Aunado a esto, cada legislación establece de diversas maneras, tanto el número como las fórmulas de asignación de estos. Es decir, al votar por un determinado presidente municipal, el elector automáticamente vota por un partido político, el cual es el encargado de asignar nombres y los lugares tanto de los síndicos como de los

regidores que formaran parte del ayuntamiento. En efecto, la forma de candidatura que se tiene en los gobiernos municipales es a través de lista cerrada y bloqueada privilegiando que sean los partidos políticos quienes aparezcan como los ejes centrales en la representación política, pues estos son a éstos a quienes la mayoría de los regidores y síndicos municipales les deben el posicionamiento. Es decir, se delega a las negociaciones partidistas el posicionamiento de estos miembros del cabildo, aceptando así la probabilidad de una injerencia permanente del partido político durante el ejercicio de gobierno.

Lo anterior, resulta en el ejercicio del poder denominado presidencialismo administrativo, aunque constitucionalmente se establece el funcionamiento del ayuntamiento como un cuerpo colegiado, este funciona en la mayoría de los casos es como un gobierno de uno. Algunas características del presidencialismo local que son importante mencionar de acuerdo a Ixchel Pérez (2007) son la inexistencia de un sistema de peso y contrapeso derivado de una integración mayoritaria partidista en el cabildo, la cual le da al presidente municipal una fuerte capacidad de influencia tanto en el cabildo, como en el cuerpo de gobierno; regidores con poca influencia política, institucional y administrativa que con ello inhibe el funcionamiento del cabildo como cuerpo colegiado; facultades del presidente municipal de designar a los funcionarios de primer nivel del municipio, y no solo ello si no también de nombrar y remover libremente al resto de los servidores públicos; y por último, una fuerte centralización de la toma de decisiones públicas en la mano del edil.

El presidente sigue siendo la pieza central en la designación y en la remoción de la mayoría de los funcionarios de alto nivel del ayuntamiento, de ahí que la lealtad individual se contraponga ante la lealtad institucional; la fuerte centralización y verticalidad que presentan los ejecutivos locales, conlleva a que las decisiones públicas adoptadas en cabildo estén en coincidencia absoluta con los planteamientos del presidente municipal, disminuyendo así las posibilidades de discusión de las políticas públicas pertinentes del municipio. Los periodos del gobierno municipal sujetos a tres años generan , por un lado, la imposibilidad de

una evaluación ciudadana que permitir premiar o sancionar a aquellos servidores públicos que han aprobado capacidad de gestión y, por otro, una discontinuidad de aquellos cuerpos de gobierno que han resultado ser exitosos.

La conformación de cuerpos mayoritarios partidistas al interior del cabildo, la trasladamos al ayuntamiento como órgano de gobierno, ya que en la mayoría de los municipios las decisiones son tomadas por mayoría simple, estableciendo únicamente algunos rubros en donde por disposición reglamentaria son tomadas por mayoría absoluta o calificada. Aunado a esto, de acuerdo a las leyes orgánicas locales, las sesiones de cabildo son presididas por el presidente municipal, quien además tiene la facultad de emitir un voto de calidad en caso de empate en la toma de decisiones. Estas atribuciones reflejan que, tanto en el marco jurídico estatal como municipal, representan elementos que fortalecen la posibilidad de centralizar, en manos del presidente, muchas de las funciones ejecutivas y al mismo tiempo políticas y administrativas.

En términos generales se puede decir que; por un lado, el presidente municipal cuenta con la integración de un cabildo con mayoría partidista, dejando un espacio incipiente y casi nulo para la representación política de la oposición. Y, por otro lado, el presidente municipal ejerce una fuerte influencia durante el ejercicio del poder público que se deriva, no únicamente de los poderes partidistas, sino también, de los poderes que constitucionalmente se le otorgan. Lo cierto es, que la elección de estos componentes del sistema electoral en los ayuntamientos hace que se descarte, el funcionamiento de los gobiernos locales como verdaderos cuerpos colegiados.

Clientelismo

El clientelismo es una práctica estructurada en la que coincide factores subjetivos que van más allá del simple y estereotipado trueque de favores por votos, por lo que es desacertado que se le quiera ver como una concentración que se agota en la búsqueda de beneficios recíprocos o que se le explique solo a partir del hecho de que una de las partes del acuerdo actúa en desventaja y movida por una intrínseca debilidad, es decir, por sus necesidades.

El fenómeno del clientelismo es un fantasma. A primera vista es invisible, pero se supone que está presente en todos lados, tiene muchas caras, pero nadie sabe exactamente cuál es su apariencia, así que con los rumores que cada quien inventa un aspecto nuevo, pero al final de cuentas es percibido como algo negativo. Por lo tanto, existen muchas definiciones de varias disciplinas académicas, antropologías, sociológicas, económicas y de la ciencia política.

Lo primero que resalta de los diferentes tratamientos al tema del clientelismo es su identificación con algunos de los grandes tópicos de la agenda nacional: elecciones, asistencia pública, cultura y participación políticas, modelo de crecimiento económico, solidaridad social y justicia compensatoria.

Clientelismo se denota del intercambio de bienes y servicios por apoyo político y votos; a esa definición básica se puede reducir la noción, pero el concepto resulta mucho más amplio y complejo.

El clientelismo de acuerdo a SCHRÖMER (2009;143)

“es el intercambio de bienes y servicios por apoyo político y votos. Dado que intenta resolver problemas de distribución y mediar entre intereses diversos, siempre es político”

“siempre se renta de bienes que consolidan la legitimidad del patrón y el nivel de vida del cliente; si no fuera de esta manera la oferta de regalos electorales como gorras, playeras, bolsas, plumas, etc a cambio de votos también contaría como intercambio clientelar”.

Los “compromisos” de campaña que se hicieron los de Mayoría Relativa son las prioridades de este gobierno en función quedando más de la mitad de la población del municipio sin servicios, apoyos, etc.

La definición propuesta de clientelismo se refiere a un tipo ideal en el sentido de Max Weber, según de la variación de los atributos se pueden distinguir tres subtipos de clientelismo:

-clientelismo moderno: se da si el carácter personal de la relación entre cliente y patrón está cambiando o disolviéndose. Las relaciones personales entre partido y cliente difícilmente pueden conservarse.

En este sentido un funcionario del Ayuntamiento recurre el cliente sin conocerle para solucionar sus necesidades, un clientelismo sin compromiso.

--clientelismo forzado: grado de voluntad que caracteriza la relación clientelar, el intercambio puede ser forzado por las precarias circunstancias de vida del cliente

El presidente por falta de confianza, acondiciona métodos de monitoreo para ver el comportamiento del cliente y de esa manera amenazarlo o bien, tener un control de él.

- clientelismo ilusionario: resulta del grado de confianza y de lealtad entre los socios, puede ser variable.

La mayoría de esta son promesas y queda la duda de que sean cumplidas, en este caso por los procesos electorales a la Gubernatura del estado de México y la Presidencia de la Republica; se están llevando a cabo solo los compromisos que se hicieron en campaña en aquellas comunidades donde se les dio el triunfo.

Es evidente la existencia de estructuras vinculadas al clientelismo, aunque no siempre se les otorga de esa manera, dependiendo su caracterización por lo general

del conocimiento que se tenga de sus protagonistas y del tipo de lazos que van creando. Javier Auyero (1997), por ejemplo, señala como actores principales de una red clientelar a patronos, clientes y mediadores; otorgándole a los políticos el primer rol independientemente de que estén o no en el gobierno, que tengan el control del aparato público o ponen por tenerlo desde la oposición. Son ellos quienes articulan una red clientelar y también quienes la emplean para resolver problemas tanto individuales como colectivas, cumpliendo de esa suerte fines de promoción personal y de protección colectiva.

El clientelismo político, que es lo que nos interesa; debe entenderse como cierto vínculo entre patronos o mediadores y clientes, en el cual aparte del intercambio como tal, se entretajan relaciones de tipo social y cultural que fortalecen la identidad y el apego de esos actores a determinadas creencias y valores colectivos; retratándolo más como una práctica abusiva en donde se lucra con el dinero público y se toma ventaja de las necesidades populares, engañando o presionando a quienes, por ignorancia o intimidación actúan como se les indica que lo hagan; volviéndose una verdad a medias y al final de cuentas, una inexactitud que conduce al error. Este, es una forma del ser social que corresponde con toda claridad a un sistema político en el cual los programas y las ayudas a los grupos más vulnerables, lejos de jugar un papel decisivo en la lista electoral, lo que demuestran es la inversa, el escaso peso específico que representan en la lucha real del poder.

Sistema de botín, poder del bolsillo

La institución más tradicional y antigua es el sistema de botín que contribuye a esta fragilidad institucional en los gobiernos locales. Sin embargo, debe reconocerse que en México los gobiernos locales también se transforman poco a poco. Si bien la tradición centralista del país se ha enraizado en lo más profundo de la cultura y la práctica gubernamental, es indudable que pese a ello las cosas cambian. Al parecer, son las presiones de la ciudadanía, la creciente pluralidad

política, los nuevos estilos de liderazgo gubernamental, y una mayor profesionalización de los funcionarios locales, lo que está empujando con mayor vigor a que los gobiernos municipales se transformen (Arrellano, 2014: 204).

La evolución de la función pública ha generado en la historia tres grandes sistemas de manejo del personal público: El sistema patrimonialista; el Sistema de botín y el sistema de mérito. Enfocándonos en el segundo que corresponde a la concepción de que todos los cargos públicos deben ser desempeñados por personas adeptas al movimiento político que obtenga la victoria electoral o simplemente que detente el poder (spoils system (Jiménez, 2012: 144).

El sistema del botín, *spoils system* o sistema de despojos, es traducción de la expresión con la que en Estados Unidos se designaba al sistema tradicional que consideraba a los cargos administrativos del gobierno como “botín de guerra”, a disposición de las autoridades elegidas para apartar a sus ocupantes anteriores y nombrar en ellos a sus seguidores y ayudantes en la campaña, para premiarlos por su colaboración, así como para asegurarse un cuerpo de administradores leal, que no boicotee sus políticas desde la burocracia; fue ahí en Estados Unidos donde se dieron los inicios de éste. El sistema de botín cumple dos objetivos básicos: estimula la participación en la campaña electoral (por la esperanza de conseguir un puesto); y asegura en alguna medida la lealtad de los administradores, no tanto su idoneidad, experiencia y méritos, (Sánchez, 2019:218)

El sistema de botín describe una práctica por la cual los partidos políticos del gobierno distribuyen entre sus propios militantes y simpatizantes cargos institucionales y posiciones de poder. La línea general de este comportamiento político tiene sus bases en el sistema de clientelismo político, (mencionado en el apartado anterior). Este sistema tiene como principal característica, no vincular al personal administrativo en forma permanente.

En el sistema de botín suele considerarse el servicio público como una especie de beneficencia, como un medio de emplear a muchas personas, sin tener en cuenta su capacidad, para remediar calamidades y disminuir el desempleo. El bajo nivel de los salarios da lugar al doble empleo y al conflicto de intereses. A menudo no es necesario someterse a una prueba de competencia para ingresar o ascender en las carreras administrativas del Estado, ya que en ellas impera el favoritismo. Se da por desgracia con frecuencia el caso de que se considere el empleo público como una forma de ayuda para el incompetente y el desempleado, y la influencia política o personal como el requisito para un nombramiento.

Los gobiernos locales mexicanos funcionan con el mismo sistema de botín como en el México independiente del siglo XIX, en su sistema de ingreso, reclutamiento, promoción y evaluación del desempeño. El sistema de botín local estaba basado en la lealtad al presidente electo, no cuenta con el perfil adecuado de idoneidad al cargo, con una débil experiencia en los asuntos públicos, no constituye un sistema de mérito, sino de lealtades personales, constituido para fomentar el patrimonialismo y el compadrazgo, ineficiente; igualmente basado en la repartición de cargo por lealtades y vínculos familiares, se ha ido transformando en un sistema de botín cuasi profesional que cuenta cada vez con servidores públicos con alguna preparación profesional, mayor experiencia, sin embargo en los cargos de alto nivel municipal continúan los leales, los protegidos y familiares del político elegido. Se encargó de formar cuadros, darles capacitación, rotar a los cuerpos administrativos y a las personas, con cierto grado de estabilidad. Son estas características las que permitieron al sistema político funcionar sin un servicio civil de carrera y mantener el monopolio de los beneficios de la administración pública hasta el 2000 (Pardo, 2005: 65).

En los gobiernos locales, el sistema de botín tradicional basado en la repartición de cargo por lealtades y vínculos familiares se ha ido transformando en un sistema de botín cuasi profesional que cuenta cada vez con servidores públicos con alguna preparación profesional, mayor experiencia, sin embargo en los cargos

de alto nivel municipal continúan los leales, los protegidos y familiares del político elegido.

El sistema de botín era el instrumento idóneo del sistema de partido hegemónico para dominar el sistema político y, al mismo tiempo, controlar el ingreso, permanencia y promoción de los funcionarios públicos leales a los ideales partidarios. Hasta la década de 1980, para ingresar a los altos puestos de la Administración pública mexicana, había que formar parte de grupos políticos, que, aunque fueran distintas sus divergencias, cabían en un amplio espectro arropado por la herencia de la Revolución mexicana (Pardo, 2011: 60). Los funcionarios públicos en el sistema de botín trabajaban y se sentían responsables con el régimen en turno representado por el funcionario que los recomendaba, mientras que siempre dejaron de lado a la Constitución como elemento de legitimidad y actuación pública. Esta era la perversidad política del sistema de botín: primero los intereses del partido y del líder patrocinador, en segundo lugar, quedaban, si los había, los fundamentos constitucionales de la función pública. El sistema de botín no estuvo exento de problemas, ya que trajo consecuencias perversas en la función pública, como ineficiencia, escasa rendición de cuentas y lentitud en el aprendizaje organizacional. La continua rotación de funcionarios, si bien era un componente necesario para la permanencia del sistema político, ocasionó una memoria institucional raquíta y falta de continuidad en planes y programas. Se dilapidaba inversión en capital humano al no encontrar cauces institucionales sólidos para los esfuerzos en capacitación, adiestramiento, certificación de habilidades, pero sobre todo los de evaluación del desempeño. Esto generó escenarios propicios para la corrupción e irresponsabilidad que repercutieron en poca atención a la ciudadanía (Pardo, 2005: 65-66).

De esta manera, es posible afirmar que, en el ámbito federal, México ha pasado del sistema de botín a una profesionalización simulada. En los ámbitos subnacional y local sólo cinco entidades de 32 han aprobado leyes en esta materia, pero en ninguno de ellos se aplica, por lo que el sistema de botín es allí aún

predominante (Méndez, 2016: 186-187). En las entidades del país y en los gobiernos locales sigue siendo un sistema de botín en que los servidores públicos son nombrados discrecionalmente en buena medida como recompensa por su apoyo electoral o su relación con un partido o funcionario.

A consecuencia de ello, se han venido presentado “males” en este sistema; en los gobiernos locales mexicanos son políticos y administrativos principalmente. Aunque no se pueden separar artificialmente, convencionalmente se describen de forma separada para demostrar que se encuentran inmersos en un “círculo perverso”. A nivel político, el cual empieza con las campañas políticas para la elección de los municipios como lo menciona Sánchez (2019); en el que los candidatos adquieren compromisos con proveedores y contratistas que apoyan sus candidaturas con recursos económicos y otra clase de ayudas en especie, personal de apoyo y diversos mecanismos fuera del marco legal. Mientras que, a nivel administrativo, el político que es elegido por medio de los votos, a través del sistema de botín se encarga de pagar con cargos directivos en el gobierno local, así como contratos y licitaciones a los promotores de su campaña. Lo que empieza en la política acaba en la administración pública local, (Sánchez, 2019:224).

Los males administrativos del sistema de botín en el nivel local son el patrimonialismo, nepotismo y la corrupción. El patrimonialismo es una antigua forma de considerar el cargo público como un patrimonio propio, en el cual se puede designar a las personas que se desee, sin importar su perfil, experiencia e idoneidad del puesto. El nepotismo es una forma de designación de puestos en los gobiernos locales, en los que el político electo otorga cargos a los familiares directos (padres, hermanos, hijos, tíos, yernos, entre otros) que no cuentan con los estudios necesarios, que difícilmente tienen experiencia en el servicio público y que su mayor cualidad es tener un vínculo sanguíneo con el político electo en el gobierno local.

Tanto el patrimonialismo como el nepotismo fomentan la corrupción, ya que no encuentran ninguna diferencia entre el patrimonio de la comunidad con el propio patrimonio que se deriva de su ejercicio público. El ayuntamiento como instancia colectiva de gobierno no está diseñado para enfrentar los retos que hoy requieren enfrentar los espacios locales y las ciudades, adolece de representatividad de los grupos ciudadanos, no responde con la eficacia esperada a las demandas de la población, y no tiene los soportes técnicos y fiscales suficientes para conducir con visión de largo plazo el desarrollo local y urbano. El actual diseño institucional propicia que los actores locales (presidentes municipales, regidores, funcionarios e incluso ciudadanos) sean adversos a dinámicas de cooperación y por lo general no están dispuestos a construir una acción pública sostenida y comprometida (Arrellano, 2014: 139-140).

En la administración municipal existe la falta de continuidad en planes y programas de gestión que se hace presente en todo momento. Se encuentran funcionarios municipales con escasa o nula experiencia en los asuntos públicos locales, con una antigüedad en el puesto que no rebasa tres años, que llegan y se van con los periodos de gobierno, que difícilmente culminan un proyecto integral de mejoras estructuradas o de atención a los problemas públicos de los municipios. Bajos niveles de profesionalización y arraigo hacen de la administración municipal un espacio de improvisación y experimentación continua.

Otro más de los males administrativos en el sistema de botín es que los perfiles, preparación y experiencia gubernamental de los presidentes municipales son muy escasos. Tanto los presidentes municipales como los funcionarios no tienen la formación requerida, ya que la mayoría la aprenderá en la experiencia y su nivel profesional será por debajo de lo deseable.

CAPÍTULO II PRESIDENCIALISMO EN MÉXICO

El presidencialismo mexicano se presenta en la forma de un sistema gubernamental que gira en torno de un ejecutivo predominante, que ha centralizado múltiples y diversas funciones, que polariza en torno suyo el poder político, que desequilibra en su favor el balance que se debe dar entre los poderes de la unión y que, además, ha mermado el campo de la acción de los gobiernos locales. Su esencia y temas asociados a él, serán abordados en este capítulo.

Antecedente Nacional

El presidencialismo se fortalece por una cultura política muy mexicana que en la práctica se expresa como la generalizada costumbre de encumbrar a los líderes sociales y permitirles el ejercicio de facultades que van más allá de lo que establecen las leyes. Esta permisividad tiene su explicación, pues quienes están cerca del líder saben que, mientras más facultades puedan ejercer, más beneficios puede otorgarles, inclusive al margen de la ley.

Se ha dicho que el presidencialismo mexicano deriva sus facultades no solo de la Constitución y de las leyes, si no de las prácticas y de las características del sistema político. Jorge Carpizo (1978:221) señaló como causas del predominio del presidente mexicano las siguientes:

... es el jefe del partido predominante; el debilitamiento del Poder Legislativo; los poderes que tiene en la integración de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; su marcada influencia en la economía; la institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él; la fuerte influencia sobre la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación; la concentración de recursos económicos de la Federación, específicamente en el Ejecutivo; las amplias facultades constitucionales y extra constitucionales; la determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún frenos en el Senado.

El presidencialismo como institución Gubernamental surge con la instituciones Norteamericana de 1787 para algunos tratadistas. Este sistema ha servido de modelo para América Latina como referente geográfico. México no escapó a esta influencia, siendo el presidencialismo por primera vez en la constitución federal de 1824. Las fuentes que sirvieron de base al Congreso Constituyente de aquel año, para la Configuración del sistema fueron: la constitución Norteamericana de 1787 y la constitución de Cádiz en 1812.

Su origen se fundamenta en que el Estado de derecho requiere una segunda autoridad central fortalecida, capaz de garantizar la normatividad, evitando el surgimiento de nuevo feudos dentro de un Estado Nación.

El presidencialismo mexicano encuentra sus raíces en el juarismo, que se configura en el año de 1880 para cobrar su máximo esplendor constitucional a partir de 1917. Sin embargo, su expansión como poder predominante es el resultado de un proceso interactivo social que se dio entre 1912 y 1940. La inversión de esta tendencia empieza a delinearse a partir de mediados de la década de 1940 al

acentuar la presidencia su carácter de gobierno con grupos de oposición y que abren las puertas para su redefinición del presidencialismo, que va encaminada a restituir a la presidencia el sentido originario que tuvo en la Constitución de 1917: ser un poder constitucional cuyo ejercicio está acotado por el Legislativo y Judicial.

El presidencialismo en México aparece en la Constitución como la figura legal y legítima del poder. Sin embargo, existen otras características no legales que le otorgan una supremacía en el sistema político mexicano.

En efecto, uno de los elementos fundamentales que hacen de lo público y lo político atributos, e incluso patrimonio del Estado es el presidencialismo. El presidencialismo constituye una forma de gobierno en el que existe la coincidencia en una persona de los poderes de derecho y los poderes de hecho. Implica en términos formales el predominio del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y Judicial, la hegemonía del poder político sobre el militar, el económico y el social. Además de su desempeño en el ámbito formal, el presidente asume la función de árbitro en los conflictos entre las clases sociales, el papel de tutor de las clases populares y la jefatura del partido que lo llevó al poder.

En México, la concentración del poder en el presidente de la república tuvo desde el principio una función estratégica: hacer realidad la integración de la nación, en un país económica y culturalmente desarticulado, y lograr su desarrollo a través de un Estado interventor y un Poder Ejecutivo como árbitro en lo económico y en lo político. La dirección política del gobierno era determinada libremente por el presidente de la república debido a las atribuciones con que contaba.

El Presidencialismo está definido por las facultades constitucionales y metaconstitucionales. Los atributos con que contaba eran:

FACULTADES CONSTITUCIONALES

- Jefe de Estado. Representante del poder de la Federación, representante oficial del país ante la comunidad internacional y jefe máximo de las instituciones y poderes que conforman la organización política del país.

- Jefe de gobierno. El presidente tiene bajo su control a la totalidad de la administración pública.
- Jefe supremo de las Fuerzas Armadas.
- Responsable personal y directo de la política exterior.

FACULTADES METACONSTITUCIONALES

- Jefe real del PRI. El presidente tenía el control indiscutible del partido. El poder nunca ha estado en manos del partido, únicamente su administración.
- Designación del sucesor. Es bien sabido que el presidente en turno tenía la posibilidad de influir en la sucesión presidencial a través del “dedazo”. Una vez conocido quien era el candidato del PRI a la presidencia de la república, todo el aparato gubernamental se podía al servicio de la campaña del candidato. Este fenómeno tuvo su fin durante la selección de candidatos para la elección presidencial del año 2000. Año en que los precandidatos hicieron una campaña interna y se eligió mediante la votación directa de la ciudadanía.
- Designación de los gobernadores. Al igual que el candidato presidencial y los legisladores federales, los gobernadores eran designados por el presidente de la República. Sin embargo, hoy en día la selección de los candidatos cada vez se da más mediante la lucha política de cada estado y no por lo imposición del centro.
- Remoción de los gobernadores. Así como los podía hacer gobernadores, así los podía remover el presidente, ya que éstos le debían el cargo. Como actualmente no sucede así, sólo pueden ser removidos los gobernadores mediante proceso jurídicos.

En términos históricos, la institucionalización del ejercicio del poder fue una realidad con Lázaro Cárdenas, al acabar con el Maximato. Cárdenas agrupó la fuerza que fueron adquiriendo los gremios se tratara de sindicatos obreros o de

agrupaciones agraristas, que no habían tenido mucho peso durante los primeros años de existencia del PNR. Sin embargo, la situación cambió hacia la primera mitad de los años treinta, la alianza que se estableció entre Cárdenas y obreros y campesinos cambió la correlación de fuerzas y composición de intereses.

Desde la primera Constitución, la de 1824, se estableció el sistema presidencial, en un largo proceso mediante el cual el gobierno federal fue asumiendo funciones cada vez más amplias y diversas. La presidencia comenzó a tener poder hasta que se promulgó la Constitución de 1857, y su gran ejemplo (el único, en realidad) es Benito Juárez. Él y su generación sabían que era necesario para el país un poder unificador, que acabara con la anarquía e impidiera la desaparición de México, y para lograrlo fortalecieron la presidencia.

Lázaro Cárdenas logró fortalecer la presidencia al acabar con el poder del Jefe Máximo, Calles, al liderar la nacionalización de la industria petrolera en 1938, y al terminar su sexenio en 1940 sin intentar otra reelección. A partir de entonces el poder del presidente crecería hasta convertirse en el más importante de México. A sus capacidades legales se le sumaba el ser jefe de su partido, que éste tuviera la mayoría absoluta en las cámaras, que el sistema electoral estuviera controlado por el gobierno, y además la existencia de un "pacto histórico" con los obreros y campesinos (Lanzaro y Lunjambio, 2001:255).

El poder de la presidencia entre 1940 y 1970 se presentó limitado principalmente por los grupos de presión que se tenían en esa época teniendo un papel de instituciones que influyeran en las decisiones gubernamentales. El presidencialismo se obtiene por elección, su duración temporal es fija, aquella persona elegida como presidente puede formar su equipo directo de colaboradores sin necesitar el permiso del Legislativo (Lanzaro y Lunjambio, 2001:253). Existe la posibilidad de la reelección, pero por medio de fuertes controles constitucionales, las elecciones se decantan más por el "candidato" que por el partido que lo respalda, y también tiene la obligación de rendir cuentas por lo que hace.

La presidencia se convirtió en un poder benefactor y autoritario, capaz de dialogar con otros grupos y también de atraerlos a su causa. A todo lo anterior hay que sumar el hecho de que el presidente en turno podía escoger a su sucesor, a veces sin necesidad de negociarlo con el resto de la élite política mexicana, como sucedió en el caso del "destape" de Adolfo López Mateos en 1958. La época dorada de la presidencia duró aproximadamente de 1940 a 1968. A partir de ese año ocurrieron varias crisis como Casanova (s/a:55) lo menciona, tales que debilitaron a la institución. Primero, el movimiento estudiantil que comenzó a "desacralizar" al presidente. A esto se suma el estupor de la clase media ante las medidas que tomó el gobierno para terminar con la huelga de 1968.

Segundo, la crisis económica de 1976 causada fundamentalmente por el férreo control que ejerció el presidente Echeverría sobre la Secretaría de Hacienda. Cuando la economía comenzó a controlarse desde Los Pinos, a lo que se añade el hecho de que para ese año sólo hubo un candidato presidencial: José López Portillo, lo que lastimó la imagen presidencial y terminó de destruir cualquier idea de que el sistema priista era democrático.

La crisis de 1982 también golpeó a la presidencia, pero tal vez no tanto como la rebelión al interior del PRI liderada por Cuauhtémoc Cárdenas en 1987 y el conflicto electoral un año más tarde. Hasta el día de hoy no sabemos con certeza si Carlos Salinas de Gortari ganó por un mísero margen la presidencia, o si hubo un fraude. Pero el PRI perdió la mayoría en las cámaras, lo que a partir de entonces le impidió hacer enmiendas a la Constitución, a menos que contara con el apoyo de otro partido, en este caso el PAN, (Casanova, s/f :55).

A partir del sexenio de Salinas el poder presidencial comenzó a desvanecerse, ya que tuvo que soltar varias amarras que lo habían sostenido durante décadas: perdió el control de las elecciones entre 1990 y 1996, con el nacimiento del Instituto Federal Electoral; dejó de ser la "suprema autoridad" en asuntos agrarios, luego de la desaparición del ejido en 1992; perdió el control de la Ciudad de México al surgir la

figura de Jefe de Gobierno en 1996; el Banco de México se volvió autónomo en 1993, con lo que Los Pinos ya no pudo controlar la economía del país; a partir de 1995 los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (elegidos por el presidente) tuvieron que ser ratificados por el Senado, y lo mismo ocurrió con el cargo de Procurador General de la República un año más tarde.

La presidencia se convirtió en un poder benefactor y autoritario, capaz de dialogar con otros grupos y también de atraerlos a su causa. A todo lo anterior hay que sumar el hecho de que el presidente en turno podía escoger a su sucesor, a veces sin necesidad de negociarlo con el resto de la élite política mexicana, como sucedió en el caso del "destape" de Adolfo López Mateos en 1958. La época dorada de la presidencia duró aproximadamente de 1940 a 1968. A partir de ese año ocurrieron varias crisis como Casanova (s/a:55) lo menciona, tales que debilitaron a la institución. Primero, el movimiento estudiantil que comenzó a "desacralizar" al presidente. A esto se suma el estupor de la clase media ante las medidas que tomó el gobierno para terminar con la huelga de 1968.

Desde el sexenio de Lázaro Cárdenas cada seis años y a través del voto se renueva la presidencia en México y podemos afirmar que el régimen político que ha prevalecido desde el México posrevolucionario ha sido un sistema presidencial, el cual a pesar de la dinámica del cambio político y social en México no ha modificado su estructura aun cuando han habido reformas importantes que han intentado limitarlo fortaleciendo al Poder Legislativo, incluso a pesar de la alternancia y del fenómeno de "gobiernos divididos".

A partir de la década de los años ochenta llegaron las alternancias en distintos estados y de forma gradual; primero se dio a nivel municipal y después a nivel estatal. La primera gubernatura que pierde el PRI, como lo señala Gómez y Morales (2014:6), fue Baja California, en 1989, ante el PAN; posteriormente algunos otros estados, mientras el PRD ganó el Distrito Federal en 1997 y unos estados más en fechas posteriores. Siendo un total de 8 gubernaturas y el Distrito Federal donde previo al año 2000 hubo alternancia.

La derrota del partido oficial en las elecciones del año 2000 fungió como detonador de las transformaciones institucionales, el punto de partida para situar los cambios venideros del país viéndose estos desde 1997 con la pérdida de la mayoría priista en el Congreso. Con la llegada de Fox al poder parecía a que las nuevas reglas habían configurado una nueva lógica institucional que tendería a consolidar la democracia desde su dimensión electoral. Sin embargo, a pesar de estas limitaciones de orden constitucional, en el sexenio de Vicente Fox se presentaron tendencias regresivas, pues el patrón que había impuesto Zedillo al no intervenir en las elecciones, no sería respetado por Fox. Los altos índices de popularidad personal del presidente electo no fueron suficientes para lograr la mayoría en ninguna de las dos cámaras, donde el peso de la fracción priista continuó siendo definitivo y el partido del presidente tuvo que conformarse con el segundo lugar (Casanova, 2001;57).

En principio, el Congreso de la Unión tiene la facultad de legislar, además de contar con todos los medios para estar a la par con el Ejecutivo; que, si bien en la práctica no se ha hecho así, no significa que el Congreso no lo pueda lograr. Al no haber un partido único que controle las instituciones del Estado, se vive un sistema de frenos y contrapesos. Fox no tuvo el control sobre la dirigencia partidista. “Lejos de tener manos libres para gobernar a su libre albedrío, el nuevo presidente de la República se vio limitado [...] por la resistencia de no pocos de sus correligionarios” (Reveles, 2004;47). Igualmente, llegado el momento de la sucesión presidencial, ya no pudo ejercer las facultades metaconstitucionales para decidir sobre la selección del candidato, por lo que fue Felipe Calderón y no Santiago Creel el personaje que se quedó con la candidatura presidencial de su partido.

En la gestión de Felipe Calderón ocurrió la situación contraria, se percibió un mayor control hacia la dirigencia de su partido con las designaciones de Germán Martínez y César Nava como presidentes del PAN; y tampoco se le restringió apoyos respecto a su programa de gobierno, además de que aparecieron más cuadros panistas en la conformación de su gabinete y tuvo mayor influencia en la selección de candidatos a gobernadores.

Desde que llegó el PAN al gobierno, el PRI conformó la Confederación Nacional de Gobernadores (CONAGO), que ahora ejerce otro contrapeso al presidente. Los primeros pasos de la descentralización administrativa generaron tensiones en esa relación, pues los gobiernos del PAN han mostrado un uso faccioso de los recursos destinados a los gobiernos locales (Escamilla, p.179). Los capítulos del desafuero de Andrés Manuel López Obrador en el gobierno de Vicente Fox y el operativo realizado en las oficinas de gobierno en el estado de Michoacán, en el mandato de Felipe Calderón, son dos ejemplos de las tensiones existentes en la relación con los ejecutivos locales.

Es posible distinguir diferencias en el papel que ha jugado el presidencialismo durante la transición, pues mientras que con Ernesto Zedillo se produjeron reformas que dieron lugar a un cambio de régimen político durante el periodo de democratización, como lo menciona Casanova (2001:57), la labor de los dos gobiernos de Acción Nacional en la fase de consolidación democrática no ha estado a la altura de las circunstancias, pues algunos cambios de fondo en la estructura del Estado quedaron incompletos.

Cabe destacar que, después de la alternancia, la lógica de sus relaciones con otros actores políticos se ha modificado. En el caso del Poder Legislativo, ha oscilado, pues mientras Vicente Fox mantuvo un enfrentamiento sistemático que se tradujo en una parálisis política (Casanova, 2001:58), Felipe Calderón encontró mayor colaboración que, a su vez, le permitió llevar a cabo reformas estructurales. En cuanto al Poder Judicial, las sentencias en donde ha estado inmiscuido el presidente han tenido sentidos diversos, pues mientras que ganó en conflictos importantes como el presupuesto del año 2005, perdió otros como el de la reforma energética.

El aspecto más importante es que el titular del Ejecutivo ha acatado cada uno de los fallos de la Suprema Corte de Justicia. Igual sucedió en la relación con su partido, pues mientras que a Vicente Fox se le restringieron los apoyos, además de que no tuvo el control sobre la dirigencia, Felipe Calderón ejerció una mayor influencia tanto en las fracciones legislativas del PAN como en la dirigencia. En cuanto a los gobernadores, se presentaron dificultades para la cooperación, sobre

todo en los asuntos tocantes a la seguridad pública, tema central del gobierno de Calderón. Por último, Calderón mostró estar fuera de sintonía en lo que se refiere al papel que juega en los procesos electorales, particularmente durante la sucesión presidencial, situación que puso de manifiesto una actuación facciosa en la fase de consolidación democrática, lo que motivo a seguir discutiendo sobre el nuevo papel que debe desarrollar en un régimen democrático.

Es importante señalar también que antes el Ejecutivo proponía, disponía e imponía; hoy propone y el Legislativo dispone; seguramente llegará el día en que el Legislativo en tareas hasta ahora exclusivas para el Ejecutivo propondrá y dispondrá, y éste último solamente ejecutará, lo que hará más equilibrado y competitivo al sistema político mexicano. El presidente está sometido a los controles de los demás poderes, si el control legislativo no se desempeñaba en el mundo de la factibilidad política mexicana, no es por deficiencias de la Constitución, sino porque, los legisladores no cumplan con el deber que la misma les impondrá. Al no haber un partido que controle todo el poder, como en otros tiempos lo hiciera el PRI; ahora no hay una sumisión total ante alguien, este modelo ha cedido su lugar al sistema de partidos, diversificando el poder en otros actores.

La libertad municipal

El Gral. Emiliano Zapata consideraba que: "**la libertad municipal es la primera y más importante de las instituciones democráticas**", por lo que el 15 de septiembre de 1916, promulgó la Ley General sobre libertades municipales, en la cual se reglamentó la autonomía política, económica y administrativa del municipio, temas que continúan en discusión en nuestros días.

Con sus casi 400 años de historia, el municipio en México sigue siendo una institución fundamental para la definición de los asuntos públicos, para la organización y representación política y, en general, para la identificación y atención de las necesidades sociales del país. Lejos de haber quedado olvidado en el mapa del Estado, el municipio se caracteriza por ser una institución con oferta de futuro,

con un valor estratégico reconocido y, por consiguiente, por tener una amplia agenda de reformas pendientes que posibiliten su adecuación a las necesidades contemporáneas de la Nación.

Su larga historia no impide ahora reconocer al municipio como una institución imprescindible para la modernidad política, gubernamental y del desarrollo social y económico del país. Durante los últimos años, su evolución ha avanzado por dos direcciones principales: la primera, en su entorno inmediato, relativo al gobierno y administración municipal, junto con su interacción con la sociedad local; la segunda, se desenvuelve en el ámbito intergubernamental, abriéndose camino en espacios públicos previamente dominados, de facto o de jure, por instituciones de los estados o de la federación. Ninguna de estas rutas ha sido tersa y sin contradicciones, como tampoco ninguna ha completado las características que permitan ubicar a nuestro municipio en sintonía con las necesidades del tiempo actual.

En el largo plazo de su historia, el municipio en México ha tenido este rasgo de desfase con su tiempo, prácticamente de manera continua desde 1821, considerando el periodo de nuestra historia independiente. La reforma municipal y sus demandas, como ahora las conocemos, pueden trazar sus antecedentes a lo largo de casi dos siglos. No todas sus reivindicaciones con el mismo contenido, por supuesto, considerando los distintos regímenes que oscilan entre la inestabilidad del propio Estado (e incluso de la Nación), la dictadura o el poderoso centralismo semiautoritario del siglo XX. Sin embargo, existe una matriz común que recorre a este largo plazo. El eje común de la histórica demanda local se condensa en la libertad municipal, cuyo énfasis fundamental, originario, surgido de sí, radica en el principio democrático de autogobierno y, simultáneamente, en el principio de autonomía con respecto a los poderes federal y estatales.

Nuestra Constitución no da una definición de lo que es el Municipio, sólo hace referencia a que es la base de la división territorial de los Estados de la Federación,

y de su organización política y administrativa. El Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado.

Los antecedentes del municipio en la cultura mexicana los encontramos en los calpullis, cuyo gobierno estaba formado por el consejo de ancianos. El calpulli era una organización social y territorial autosuficiente, las familias integrantes producían bienes necesarios y suficientes para su subsistencia.

Una de las funciones del calpulli, que Víctor Manuel Consille recalca, era organizar a las familias que lo componían, en el trabajo comunitario de la tierra y construcción de la obra pública. Este trabajo comunitario era la forma de pago del tributo al tlatoani o jefe de la tribu.

La colonización en América se justificó jurídicamente a través de la institución municipal. Con la fundación del primer ayuntamiento, instalado en la Villa Rica de la Veracruz el 22 de abril de 1519, que fue donde se dio el primer paso a la organización de este cuerpo político y jurídico en el Continente Americano.

Si bien es cierto que Cortés, al crear el primer ayuntamiento en el continente, funda el primer municipio (Consille 1989:18), su objetivo principal no era el de fundar un centro poblacional, sino el de implantar una instancia de poder que le confiriera facultades legales, que le permitieran llevar al cabo la conquista de las nuevas tierras al margen del poder de Cuba.

En un principio se realizó la división, por medio de los señoríos ya existentes y en las extensiones territoriales donde no existía tal división, la milicia se encargaba de ello por medio de las capitulaciones reales, es decir, por contratos realizados por la corona. Más tarde la división territorial se organizó en provincias, que se conformaban por pueblos, los que debían tener una cabecera llamada alcaldía mayor, siendo obligatorio establecer un cabildo o concejo municipal. Los cabildos de indígenas o repúblicas de indios tenían diferentes funciones como recaudar y entregar los tributos a los españoles, distribuir el trabajo para construcciones o

tareas agrícolas, cooperar en el proceso de evangelización; además tenían facultad en materia penal (aprehender a los delincuentes y consignarlos).

Las funciones de los cabildos de españoles consistían en: Ejecución de justicia; los alcaldes ordinarios abocados a la administración; los regidores a las obras públicas (Velero, 2008).

Los ayuntamientos empezaron a jugar un papel importante en el desarrollo de la colonia ya que se encargaban de la recolección del erario, control sobre las artesanías, vigilar la paz pública, administrar el municipio, de tal suerte que los puestos de los miembros de ayuntamiento se empezaron a vender o a concesionar por el Rey creando con esto la eternización y el cacicazgo en los ayuntamientos.

Fue con la Constitución de Cádiz cuando conformación y realización fuera promovida por el sector liberal español, constituyendo una fase relevante de la evolución jurídica y política del ayuntamiento, tratando de restaurar y transformar el régimen local, tanto en la península como en las colonias españolas. Se establece en esta constitución la organización de los municipios, consolidando la institución como instancia básica del gobierno, así como su organización territorial y poblacional. La Constitución de Cádiz fue promulgada el 19 de marzo de 1812, en España; y el 30 de septiembre del mismo año, en la Nueva España. La cual pretendía establecer la organización de los municipios, como instancia básica de gobierno, así como una organización territorial y poblacional, dando fin a las regidurías perpetuas, pero permitiendo por otro lado la figura de los jefes políticos como instancia intermedia entre los municipios y el estado.

Respecto al ayuntamiento, como lo señala Velero (2008), se integraba por: alcalde o alcaldes, regidores, un procurador síndico, presididos por el jefe político o el prefecto donde lo hubiese, que era el representante del gobierno central en el departamento o partido. Teniendo como atribuciones: administrar en áreas de salubridad, orden público, instrucción primaria, beneficencia, obras públicas,

cárceles municipales. Las atribuciones de los ayuntamientos estaban limitadas, debido a la sujeción de los jefes políticos y diputados respectivamente.

Con la promulgación del Plan de Iguala el 21 de febrero de 1821 se establece la Independencia del país y su forma de organización en una monarquía constitucional la cual reconoció la existencia de los ayuntamientos dejando subsistentes las normas establecidas en la Constitución española de Cádiz.

Los ayuntamientos fueron principales protagonistas del proceso para conformación del Congreso constituyente del nuevo estado mexicano. Es así como se puede hablar ya de la existencia del municipio con la denominación de mexicano.

Con la Constitución de 1824 se precisó la organización del país en forma de república representativa democrática, federal y popular. En el artículo 72 se menciona que se elegirá popularmente a las autoridades públicas municipales y judiciales; el artículo 31 menciona que todo mexicano debe contribuir a los gastos de la Federación, Estado o Municipio, así que estos últimos podían exigir impuestos para sus funciones y cierta independencia económica; y el artículo 36 establecía la obligación de todo ciudadano de inscribirse en el padrón de su municipio. De tal manera que los estados de la federación normaban y reglamentaban sus respectivos regímenes municipales. (Velero, 2008).

Durante el Porfiriato (1876-1880; 1884-1911) el municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política mexicana. La centralización ahogó la vida municipal, los perfectos se convierten en jefes políticos de los ayuntamientos, acabando con la libertad municipal. En este periodo se dan proyectos que sujetan la actividad de los municipios. En 1897, se publicó la Ley general de ingresos municipales, estableciéndose los siguientes puntos: rentas propias, impuestos municipales, impuestos federales, subvenciones del gobierno federal, e ingresos extraordinarios (Velero, 2008). En 1903 la organización

municipal se daba de la siguiente forma: Los prefectos eran los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estaban subordinados al gobierno del estado. La autonomía y libertad no ejercían en él, quienes determinaban verdaderamente las elecciones y otras actividades locales eran los jefes políticos.

El Congreso Constituyente de 1916 y 1917 aborda la elaboración del artículo 115 de la Constitución, que trata de la organización de los estados y de los municipios. El 1º de mayo de 1917 se inicia la vigencia de la Constitución, ocupando el municipio un sitio muy destacado en la vida política, jurídica, económica y social de México. Es importante mencionar como en esta constitución se habla del Municipio Libre como la base de la organización política y de la administración pública de los estados, adoptando para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, tendiendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las tres bases siguientes (Fuentes, 1989:35):

I.- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán al gasto público del estado en la proporción y término que señale la legislatura local.

III.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El constitucionalismo federalista mexicano del siglo XIX, que seguía el modelo clásico, venía ignorando al Municipio y confería a los Estados de la Federación la facultad de normar sus respectivos regímenes municipales. Pero el constitucionalismo federalista moderno, considero que debería consagrarse constitucionalmente el principio del Municipio Libre, como conquista fundamental de la revolución.

La reforma municipal en la Constitución

La constitución de 1917 se convirtió en la primera de tipo federal que consagro, en su Artículo 115, la libertad municipal. La conquista del Municipio Libre quedaba consagrada constitucionalmente por la Revolución Mexicana, con base en ello, cada uno de los Estados que integran la Federación han expedido sus respectivas leyes orgánicas municipales que, a su vez, conforman en lo general el régimen de libertad municipal.

En las discusiones del Congreso Constituyente sobre el dictamen del Artículo 115, la Asamblea Constituyente aprobó la fracción I contenida en el proyecto de Carranza que refiera a la extensión del ejercicio democrático y su pleno disfrute por el pueblo, que suponía una conquista inmediata y elemental, el derecho a elegir a sus propias autoridades en el Municipio y a no sufrir intervenciones de la autoridad central en asuntos correspondientes a la exclusiva esfera local. Sometiendo a discusión la fracción II que fue adicionada por la comisión dictaminadora, que por su parte se refirió a la plena autonomía económica del Municipio. Incluyendo una fracción III, donde el Constituyente le otorgó personalidad jurídica propia. Pudiendo darse para ellos fines autónomos, distintos y ajenos a los de otras personas de derecho.

La redacción de la Constitución de 1917 representó en su momento una posición de avanzada al establecer la libertad municipal y otorgarle al Municipio personalidad jurídica propia, con ello se sentaban las bases para nuestra democracia y nuestro federalismo de sustento popular. Siendo de esta manera, como lo menciona Fuentes (1989), la organización social formal primaria de la comunidad después de la familia, irrumpe con personalidad jurídica en la organización política y administrativa del país a través del Municipio, siendo una familia de familias.

Los revolucionarios que participaron en los debates del Constituyente de 1917, conscientes del hecho de que los Municipios padecían una franca dependencia política con respecto autoridades estatales y federales intentaron definir en el Artículo 115 de la Constitución los distintos elementos que garantizaban una autonomía política municipal y en esa medida hacerles participes del desarrollo nacional, sin embargo, no fue suficiente, ya que el Constituyente consagró la libertad municipal pero no reglamentó su ejercicio.

El municipio aspira desde hace largo tiempo a que se le reconociera de manera efectiva su existencia y se le permita cumplir con los objetivos que le imponen las leyes de su existencia. En 1983 se dio una reforma muy importante al artículo 115 constitucional (Fuentes, 1989:39-40), donde se definió la facultad a los congresos de los estados para resolver la desaparición de los ayuntamientos o de algunos miembros, previa garantía de audiencia, existencia de regidores de representación proporcional, entrega de participación por los gobierno de los estados, cobro del impuesto predial por los ayuntamientos, facultades a los ayuntamientos para zonificación y determinación de reservas ecológicas, se implantaron las facultades de reglamentarias a los ayuntamientos, normar la relación entre los ayuntamientos y sus empleados, elaboración de presupuesto de egresos para los ayuntamientos y la determinación de los servicios públicos.

El municipio tiene su regulación en el artículo 115 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y en las respectivas leyes orgánicas del municipio legisladas por cada estado. En términos generales como lo señala la Constitución política, el municipio libre es para los estados “la base de su división territorial y de su organización política y administrativa...” (Art.115)

El contenido del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es variado y complejo en algunas cuestiones; por eso se destacan en este apartado los aspectos que distinguen al municipio mexicano y aquello que lo

regula, independientemente de las leyes estatales donde se especifican las facultades municipales.

Establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: *“Artículo 115.-Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre [...]”*. De acuerdo a esto, establece una división del territorio, no diferente, sino interna a la ya existente entre los Estados miembros de la Federación por lo cual es obvio que si el territorio de un Estado es dividido entre otros, a cada uno de ellos les corresponderá también una parte de dicho territorio necesariamente.

Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y estará integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Así como sucede en el ámbito federal y estatal, el principio democrático exige que esos miembros del ayuntamiento sean electos por elección popular por medio de elección directa.

Así mismo las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. Los municipios estarán proclamados de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley, y al mismo tiempo tendrán facultad para aprobar, leyes en materia municipal que será expedida por las legislaturas de los Estados.

Cada Municipio tendrá a su cargo las funciones y servicios públicos necesarios que requieren los ciudadanos tales como; agua potable, drenaje, alcantarillado; alumbrado público, limpia, recolección y traslado de residuos sólidos; mercados y central de abastos, panteones y rastros; calles, parques jardines y equipamiento de ellos; seguridad pública; cada Municipio acordará en el ayuntamiento la coordinación para que la prestación de servicios públicos sea eficaz y eficiente.

En la fracción IV del artículo 115, se establece que los municipios tendrán la libre administración de su hacienda, la cual se formará con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como con las contribuciones y otros ingresos que establezcan las legislaturas de los Estados a su favor siendo estos quienes aprobarán la ley de ingreso correspondiente a cada municipio, revisando y fiscalizando las cuentas públicas. Correspondiente a los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales.

El marco jurídico del municipio en México

En la recopilación que realiza Hernández (s/f) como antecedentes del municipio libre, menciona que es en el Congreso Constituyente en 1917 cuando inicia la elaboración del artículo 115 de la Constitución tratando de la organización de los estados y de los municipios. Es en esta Constitución de 1917 donde se habla del Municipio Libre, como la base de la organización política y de la administración pública del estado. Es así como la Constitución de 1917 se convirtió en la primera de tipo federal que consagró en su Artículo 115, la libertad municipal.

Lo cambios políticos que se han venido suscitando han influido positivamente en las entidades federativas como en los municipios, ya que el día de hoy luchan por una mejor distribución del poder.

Por lo que refiere al municipio el régimen constitucional federal ha sido constantemente reformado con la intención de adecuarlo a las nuevas circunstancias; cabe destacar que durante un largo periodo dichas reformas constitucionales no tuvieron respuesta por parte de ninguno de los dos órdenes de gobierno (estatal y federal).

El marco jurídico, es decir, la serie de leyes, reglamentos, minutas y bandos que delimitan el ejercicio del gobierno, son la base que rige y da sentido a la gestión pública. Sin lugar a duda el primero que está obligado a cumplir con la ley es el gobierno. De ahí la importancia de analizar el marco jurídico que le impone al municipio. La ley le señala a los gobiernos y también a los ciudadanos, qué pueden y deben hacer, a partir de la ley se lleva a cabo la administración de los recursos públicos en los municipios y se determina cuáles son las funciones de cada una de las personas que integran los ayuntamientos.

El Estado Mexicano es una Federación en tanto que está constituido por Estados Libres y Soberanos y por el Distrito Federal, hoy la Ciudad de México; así mismo, dichos Estados tienen como base su división territorial y su organización política y administrativa al Municipio Libre. De esta manera se constituyen los tres órdenes de gobierno, de acuerdo al Inafed (s/a: 6); el Estado Federal Soberano, Independiente lo marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los Artículos del 39 al 114; las Entidades Federativa, que son los Estados Libres y Soberanos en lo referente a su régimen interior, unidos en una Federación de acuerdo a la Constitución Política E.U.M. en los Artículos 40 Y 116 y el Municipio Libre de acuerdo a la Constitución Política E.U.M. en el Artículo 115.

En términos generales, el marco Legal del gobierno y de la administración municipal se conforma de acuerdo por los siguientes ordenamientos: Constitución Federal, que es la norma fundamental de la estructura política municipal; las Constituciones estatales y leyes locales, quienes se encargan de regular la estructura del gobierno y la administración, el funcionamiento del poder político municipal, las facultades de sus órganos y las finanzas municipales y así como los Reglamentos municipales, encargados de facilitar el cumplimiento de las leyes federales y estatales.

La estructura legal de los Estados de la Federación se fundamenta en sus Constituciones Políticas, las que determinan sus competencias y regulan la estructura de los Gobiernos Estatal y Municipales, así como su administración. El

párrafo segundo del artículo 116 constitucional, “Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos...” Como lo menciona Velero (2007:34) “las Constituciones de los Estados no pueden contravenir las atribuciones establecidas en favor de los Municipios, por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero sí podrán otorgar otras, en tanto no se opongan a ésta”.

En términos generales, las Constituciones Estatales incluyen un Título especial dedicado al Municipio Libre, dentro del cual se establecen reglas de integración de los Ayuntamientos, las disposiciones de las autoridades municipales, los requisitos para ser autoridad municipal, sus facultades y obligaciones, la duración de sus cargos, las autoridades auxiliares del Ayuntamiento; así como las bases para la suspensión o desaparición de un Ayuntamiento y la revocación o suspensión del mando de alguno de sus miembros, a cargo de la Legislatura Local.

Asimismo, y en relación con la Constitución General, las Constituciones Estatales reconocen la personalidad jurídica de los Municipios y es a través de la Leyes Orgánicas de cada Estado, dando facultad a los Ayuntamientos para expedir, de acuerdo con las bases normativas de cada Legislatura de Estado, los Bandos de Policía y Buen Gobierno, los Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones. Dando también facultades para expedir los reglamentos y disposiciones administrativas en materia de: desarrollo urbano, zonificación, reservas territoriales, regularización de la tenencia de la tierra, licencias y permisos para construcciones, y participación en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, etc.

Las Leyes Orgánicas Municipales son las que, en los términos del artículo 115 Constitucional, reconocen personalidad jurídica propia al Municipio. En este sentido, al ser la base de la organización política y administrativa de los Estados, el Municipio constituye una persona jurídica de Derecho Público; así que debe regularse, entre otras, su organización administrativa, estableciendo la forma que

deberán conducirse las autoridades municipales durante su encargo. Estas disposiciones deben ser emitidas por los Congresos Estatales. Dichas disposiciones, se establecen en las Leyes Orgánicas Municipales o de la Administración Municipal, que cada Legislatura deberá emitir de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política Federal y la del Estado.

En términos del artículo 115 Constitucional, al Municipio se le reconoce personalidad jurídica propia. En este sentido y al ser la base de la organización política y administrativa de los Estados, el Municipio constituye una persona jurídica de Derecho Público, así que debe regularse, entre otras cosas, su organización administrativa, estableciendo la forma en que las autoridades municipales deberán conducirse durante su encargo. Estas disposiciones deben ser emitidas por los Congresos Estatales de acuerdo a las modalidades que cada uno adopte sobre la materia. Dichas disposiciones se establecen en las Leyes Orgánicas Municipales o de la Administración Municipal que cada Legislatura deberá emitir en acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la Constitución del Estado de que se trate

En este sentido la Ley Orgánica Municipal del Estado de México refiere en el artículo 15 que cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Así como cada Ayuntamiento se renovará cada tres años, iniciando su periodo el 1 de enero del año inmediato siguiente al de las elecciones municipales ordinarias y concluirán el 31 de diciembre del año de las elecciones para su renovación; y se integrarán por: Un presidente, un síndico y seis regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta cuatro regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de menos de 150 mil habitantes que es el caso del municipio de Tepetlaoxtoc.

El Presidente municipal

El presidente municipal es un funcionario público electo por voto popular que ejecuta las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento. Representa política y legalmente al municipio con la autorización del ayuntamiento. El presidente municipal no decide de manera aislada quiénes van a fungir como secretario del ayuntamiento y tesorero municipal; él hace la propuesta al ayuntamiento y éste tendrá que decidir, por votación mayoritaria, si son las personas idóneas para cumplir con esos puestos. Cuando se trate de un evento para firmar un acuerdo del municipio, el que lo representa es el alcalde.

Lo que respecta a las facultades y obligaciones del Presidente Municipal lo marca el artículo 48 de la Ley Orgánica donde refiere que el presidente municipal presidirá y dirigirá las sesiones del ayuntamiento; ejecutara los acuerdos del ayuntamiento e informara su cumplimiento; debe promulgar y publicar el Bando Municipal en la Gaceta Municipal y en los estrados de la Secretaría del Ayuntamiento, así como ordenar la difusión de las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el Ayuntamiento; debe asumir la representación jurídica del Municipio y del ayuntamiento, así como de las dependencias de la Administración Pública Municipal, en los litigios en que este sea parte; tendrá que convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias a los integrantes del ayuntamiento.

El presidente municipal propone al ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública municipal, favoreciendo para tal efecto el principio de igualdad y equidad de género cuidando que estos cumplan con los requisitos que la Ley marca.

Tiene bajo su mando los cuerpos de seguridad pública, tránsito y bomberos municipales es por ello que tendrá que estar pendiente para vigilar y ejecutar los programas y subprogramas de protección civil y realizar las acciones encaminadas a optimizar los programas tendientes a prevenir el impacto de los fenómenos en el municipio.

Previo acuerdo del Ayuntamiento, tendrá que expedir la licencia del establecimiento mercantil que autorice o permita la venta de bebidas alcohólicas

para que la venta se encuentre regulada. Así como proponer al ayuntamiento y ejecutar un programa especial para otorgar la licencia provisional de funcionamiento para negocios de bajo riesgo sanitario, ambiental o de protección civil, que autorice el cabildo conforme a la clasificación contenida en el Catálogo Mexiquense de Actividades Industriales, Comerciales y de Servicios de Bajo Riesgo; Para tal efecto, deberá garantizar que el otorgamiento de la licencia no esté sujeto al pago de contribuciones ni a donación alguna. Expedir o negar licencias o permisos de funcionamiento, previo acuerdo del ayuntamiento, para las unidades económicas, empresas y parques industriales.

Así como los regidores entregan trimestralmente el informe de actividades al presidente, este deberá entregar por escrito y en medio electrónico al ayuntamiento, dentro de los primeros cinco días hábiles del mes de diciembre de cada año, en sesión solemne de cabildo, un informe del estado que guarda la administración pública municipal y de las labores realizadas durante el ejercicio.

Para el cumplimiento de sus funciones, el presidente municipal se auxilia de los demás integrantes del ayuntamiento como lo marca el artículo 49, así como de los órganos administrativos y comisiones que la Ley establezca.

El presidente asumirá la representación jurídica del ayuntamiento y de las dependencias de la Administración Pública Municipal, en los litigios en que sean parte, así como la gestión de los negocios de la hacienda municipal “..facultándolo para otorgar y revocar poderes generales y especiales a terceros o mediante oficio para la debida representación jurídica correspondiente...” (Artículo 50).

Los presidentes municipales no podrán de acuerdo a lo estipulado en el artículo 51; desviar los fondos y bienes municipales de los fines a que estén destinados; ausentarse del país por más de 5 días, sin la autorización del ayuntamiento, con excepción de los viajes que realice durante sus periodos vacacionales; utilizar a los empleados o policías municipales para asuntos particulares.

Durante su gestión no podrá residir fuera del territorio municipal, así como nombrar, contratar o promover directamente personas como servidores públicos a personas con quienes tengan parentesco consanguíneo hasta el cuarto grado, por afinidad o civil.

CAPITULO III EL MUNICIPIO DE TEPETLAOXTOC, ESTADO DE MÉXICO.

La representación municipal en nuestro país tiene ciertas inconsistencias y problemas que impiden la representación efectiva de los intereses ciudadanos y la posibilidad real de establecer mecanismos de control, debate y deliberación de los asuntos públicos. Verdugo, (2013), establece que “la alternancia local se ha instalado en la lógica tradicional que caracteriza al macrosistema, reproduciendo el modelo presidencialista, vertical y excluyente” (pág.19). Evidencian también los miembros del cabildo, la carencia de información que les permita llevar a cabo la toma de decisiones más elaboradas, con datos para garantizar la mejor propuesta. Es inusual la oportuna información sobre los temas en los cuales debaten.

Hasta el día de hoy, el sistema de representación se halla subordinado al programa del presidente y de su partido político, por lo que el funcionamiento tradicional de los cabildos limita las posibilidades de negociación y de construcción de consensos. Así, el factor de racionalidad y la autonomía de los regidores, se ve acotado por la tradicional mecánica institucional. Esta condición disminuye la cobertura de la representación ciudadana que se encuentra, por lo general, fuera de la esfera de interés de la planilla-concejo. En este sentido, la integración y reglas de operación de los cabildos municipales reproducen el centralismo presidencial, la sobrerrepresentación del partido en el gobierno y una débil agenda ciudadana.

Reseña histórica

Los orígenes de Tepetlaoxtoc, están relacionados con los orígenes de los pueblos más antiguos del valle de México. En tiempos de Teotihuacán una de las localidades que formaban parte de esta ciudad era Patlachique, paraje dentro del municipio muy cerca de Teotihuacán.

Tepetlaoxtoc, proviene del nahuatl y se refiere a lo que abunda en el lugar, Tepetl; “Tepetate o esfera de piedra”, Ozto; “Cueva o gruta” y la partícula C; “en o lugar”, “En las cuevas del tepetate”. Que se refiere al lugar donde fue fundado el antiguo Tepetlaoztoc, en las cuevas del cerro del tepetate llamado “Tepetlozto”. (Tinajero, s/f:13).

Tepetlaoxtoc nombró su primer ayuntamiento con base a la Constitución Española de Cádiz de 1812, y el 2 de junio de 1820 se celebró la primera reunión en el portal público de la parroquia y el día 9 de julio se nombró por votación el ayuntamiento el cual tomó posesión el mismo día a la una de la tarde, siendo el primer alcalde Don José María Espinosa. El ayuntamiento no dejó de funcionar a pesar de que no se había declarado la Independencia de México, observó y cumplió con las disposiciones tanto del primer imperio como del nuevo Estado de México del que pasa a formar parte; en lo económico se siguió destacando la arriería que era el comercio de la época además de que era paso de recuas, existían grandes haciendas, comercios, mesones y hasta lugares para juegos de azar. (Tinajero, s/f:16).

Uno de los primeros censos del siglo XIX fue el que se elaboró en 1853. Desde luego que anteriormente hubo varios censos más; pero este es de los mejor elaborados para los padrones de la capitación que se debía pagar, había entonces 25 localidades con 1,715 vecinos; de los cuales 1,353 eran indígenas. En el año de 1864 las haciendas y los ranchos manifestaron un censo económico, cada uno manifestó el valor de la finca, la extensión de terreno en caballerías, el valor de los productos, la cantidad de ganado y las pérdidas que sufrió a causa de la guerra de 3 años.

Por su importancia en aquella época y por decreto del Congreso del Estado, Tepetlaoxtoc fue elevado al rango de villa, quedando el nombre del pueblo como: “Villa de Tepetlaoxtoc de Hidalgo”. El gobernador del estado era el Gral. Juan A. Mirafuentes y el presidente municipal el C. Onofre Sánchez. Al introducir el tren

como medio de transporte en México, la arriería perdió importancia, a Tepetlaoxtoc introdujeron la línea del ferrocarril México-Irolo en la década de 1880, pero al parecer no resultó favorable para la arriería, por tal motivo construyeron varios puentes sobre el camino real, algunos ahora ya no son utilizados y el camino casi ha desaparecido; pero los puentes son una maravilla de la arquitectura civil.

A partir de la década de los setenta con la remodelación de pueblos, poco a poco ha adquirido cierta importancia, por su aspecto colonial; se han filmado más de diez películas para el cine nacional, han llegado a residir personas de buena posición económica, que dan trabajo a la población sobre todo a la albañilería y la feria de los gremios que ha destacado a nivel regional; también ha adquirido importancia la engorda de ganado vacuno, en Jolalpan y Tepetlaoxtoc.

Cuadro 1: Acontecimientos importantes en el municipio de Teptlaoxtoc.

AÑO	ACONTECIMIENTOS
1114	Fundación de Tepetlaoxtoc, por dos caudillos chichimecas.
1527-1529	Fundación del eremitorio de fray Domingo de Betanzos, primer templo cristiano en Tepetlaoxtoc.
1535	Fundación del convento y templo de Santa María Magdalena. Cuarto convento dominico.
1544	El juez Pedro Vázquez de Vergara firmó los Códices Santa María Asunción Cuatepuztla y el Códice Vergara.
1554	Fue elaborado el Códice Tepetlaoztoc.
1733	Fue iniciada la construcción del actual templo y parroquia de Santa María Magdalena.

1820	El 9 de julio a la una de la tarde tomó posesión el primer ayuntamiento electo de Tepetlaoxtoc.
1877	El pueblo de Tepetlaoxtoc fue elevado a la categoría de villa, con el apellido de Hidalgo.

Fuente: Elaboración propia, de acuerdo a información del Bando Municipal 2016 y “Rescate del Patrimonio Cultural del Acolhuacan, (S/f)”

Tepetlaoxtoc de acuerdo al Plan de Desarrollo municipal (PDM) 2016-2018, es una municipalidad semirrural que se encuentra en el oriente del Estado de México, es decir, colinda con los municipios de San Martín de las Pirámides y Otumba; al sur con Papalotla y Texcoco, al este con los estados de Tlaxcala y Puebla; al oeste con los municipios de Acolman y Chiautla.

La extensión territorial es de 172.38 kilómetros cuadrados, ocupa el 0.76% de la superficie del estado (inafed.gob.mx). De acuerdo al Bando Municipal de Gobierno 2017, el municipio se integra de la siguiente manera:

Cuadro 2: Conformación del municipio.

- I. La cabecera municipal con residencia en Villa de Tepetlaoxtoc de Hidalgo, Estado de México, la cual se integra por cuatro demarcaciones.

- II. 11 Pueblos: San Juan Totolapan, Santo Tomás Apipilhuasco, San Andrés de las Peras, San Bernardo Tlalmimilolpan, San Pedro Chiautzingo, Los Reyes Nopala, La Concepción Jolalpan, La Candelaria Jolalpan, San Pablo Jolalpan, San Francisco Jolalpan y Tulteca Teopan.

- III. 7 Barrios: La Asunción, La Santísima, San Vicente, El Calvario, La Columna, San Judas Jolalpan y La Trinidad Amaninalco.

- IV. 10 colonias: Centro, La Loma, El Progreso, Tulteca Teopan, Santiago, La Era, La Isla, Lagunilla La Venta, Huerta Padilla y Ampliación La Era.
- V. 17 ranchos: Buena Vista, Maldonado, San Nicolás, San José del Moral, San Antonio de las Cuevas, Las Huertas, El Cayón, San Jacinto, La Arboleda, San Gabriel, La Virgen, La Cruz, Molino Blanco, El Techachal, Santa Cruz de la Constanza, La Prieta y Atlahuite.
- VI. 6 haciendas: De la Flor, San Vicente, San José Altica, La Estancia, San Nicolás y El Moral.
- VII. 3 parajes: San José Bellavista, El Gavilán y Pinar de Santa Cecilia.
- VIII. 2 rancherías: San Telmo y Las Joyas.
- IX. 12 ejidos: La Concepción Jolalpan, La Candelaria Jolalpan, San Juan Totolapan, San Pablo Jolalpan, San Pedro Chiautzingo, Santo Tomás Apipilhuasco y su Barrio anexo San Juan Totolapan; Tepetlaoxtoc, San Bernardo y su Barrio San Andrés de las Peras, Tulteca Teopan, San Francisco Altica, Santiago y Papalotla.

Fuente: Elaboración propia con información recabada del Bando Municipal de Gobierno de Tepetlaoxtoc 2018.

Hasta el año 2015, la población total de Tepetlaoxtoc era de 30,680 habitantes, de acuerdo al PDM, de los cuales; 15,108 son hombres y 15,572 son mujeres.

Para el ejercicio de sus funciones el ayuntamiento se auxilia de las siguientes dependencias: Secretaría del H. Ayuntamiento, quien se encarga del aspecto administrativo y es el conducto hacia toda la estructura municipal; Tesorería Municipal, lleva un control de la administración y comunicación con las autoridades estatales; Dirección de Seguridad Pública, Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Dirección del Sistema Municipal de Desarrollo Integral de la Familia (DIF), atiende el bienestar de la familia proporcionando atención a quien lo necesite; Dirección de Catastro Municipal, regulariza la situación catastral del territorio; Dirección de Oficialía Conciliadora y Calificadora, atiende problemas de menor

grado que surgen entre los ciudadanos del municipio, siendo estas algunas de las direcciones que se tienen dentro del Ayuntamiento municipal..

El municipio de Teptlaxotoc desde el año de 1940 hasta 1993 estuvo gobernado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI); y en las elecciones de 1994 llega al poder el Partido de la Revolución Democrática (PRD), siendo este hecho el inicio de un proceso de cambio para el municipio. En las elecciones del año 2003, donde se eligieron diputados locales y 124 ayuntamientos se percibe con mayor fuerza el proceso de cambio para el municipio, ya que la coalición Alianza Por Todos (APT) logra posicionarse como gobierno municipal.

Haciendo una revisión global del contexto político electoral del Estado de México, hasta las elecciones del 2003, encontramos que en 44 de los 124 municipios de la entidad hay una mediana alternancia con dos ocasiones colocando al municipio de Tepetlaoxtoc en el lugar 28 por orden alfabético (Cedillo, 2006).

No obstante el Partido Revolucionario Institucional (PRI) para las elecciones de 2006, genera nuevas estrategias una de ellas y la más certera consiste en formar una coalición con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) formando la Alianza Por México (APM), siendo este un medio para volver a tomar el mando del municipio, con la diferencia de que ahora el poder político es compartido. Sin embargo para la elecciones del 2009 el partido gobernante es el PRD y para el trienio 2013-2015 se vuelve a ver la presencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Partido Nacional Agrarista (PNA), formando la coalición Comprometidos Por el Estado de México (CPEM). Como es evidente actualmente la presencia del partido dominante (PRI) ha tenido que incursionar con nuevas estrategias una de ellas por ejemplo es la coalición con la que actualmente se ha vuelto a posicionar en el poder.

Las elecciones del año 2018

Las elecciones estatales del Estado de México del 2018 se llevaron a cabo el domingo [1 de julio](#) del [2018](#), y en ellas se renovaron los siguientes cargos de elección popular:

- [125 ayuntamientos](#). Compuestos por un Presidente Municipal y regidores, electos para un periodo de tres años no reelegibles para el periodo inmediato.
- [75 Diputados al Congreso del Estado](#). 45 electos por mayoría relativa en cada uno de los Distrito Electorales y 30 por el principio de [Representación proporcional](#).

Los partidos [Partido Acción Nacional](#) (PAN), [Partido de la Revolución Democrática](#) (PRD) y [Movimiento Ciudadano](#) suscribieron la coalición parcial "Por el Estado de México al Frente" para contender juntos en 118 ayuntamientos y 44 distritos locales. Por su parte los partidos [Movimiento Regeneración Nacional](#) (MORENA), [Partido del Trabajo](#) (PT) y [Partido Encuentro Social](#) (PES) suscribieron la coalición parcial "[Juntos Haremos Historia](#)" para contender juntos en 121 ayuntamientos y 44 distritos locales. Mientras que los partidos [Partido Revolucionario Institucional](#) (PRI), [Partido Verde Ecologista de México](#) (PVEM) y [Nueva Alianza](#) (PANAL), solo suscribieron un convenio para competir juntos en 15 distritos locales para la elección de diputados locales, mientras que en el resto, así como en la elección de ayuntamientos postularan candidatos de manera independiente. A su vez, también participo en las elecciones el partido local Vía Radical, que, al ser su primera elección, lo hará sin coaliciones.

Uno de los sucesos que se presento fue que los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza decidieron romper su convenio de candidatura común y compitieron por separado en las elecciones locales de ese año. El PRI y el PVEM no competían solos desde el año 2003 en comicios locales y Nueva Alianza había sido su aliado desde el 2009. Esa decisión genera un escenario distinto, pues habría más candidatos, ya que cada fuerza

impulsaría a sus aspirantes propios, pero mantienen su coalición “Todos por México” para la elección federal. La versión de los tres partidos es que esa estrategia les permitirá conseguir un mayor número de votos a favor de su candidato a la presidencia de la República, [José Antonio Meade Kuribreña](#).

En el caso del municipio de Tepetlaoxtoc, el presidente que se encontraba en función, era el Lic. Rolando Trujano Sánchez, participó nuevamente como candidato a presidente municipal, ya que, de acuerdo a la reforma del 10 de febrero del 2014, al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; menciona que “...se permite la elección consecutiva para los cargos de elección popular de los municipios, como lo es para presidente, sindico y regidores...” Solicitando así, una licencia de 15 días para poder hacer su preregistro dentro del Partido Revolucionario Institucional (PRI); ya que de acuerdo al Artículo 41 de la Ley Orgánica del Estado de México se le puede dar una licencia temporal de 15 días naturales siempre y cuando sea llevada a votación en la sesión de cabildo con los miembros. Dicha solicitud se llevó acabo en la sesión de cabildo extraordinaria número 21, el día 19 de enero del 2018, siendo aprobada por mayoría de votos; dando inicio el día 20 de enero al 3 de febrero del 2018.

Cuadro 3: Votación para conceder licencia la presidente municipal

Cargo	Voto a Favor	Voto en contra	Abstención
Presidente			
Sindico			
1° Regidor			
2° Regidor			
3° Regidor			

4° Regidor			
5 ° Regidor			
6° Regidor			
7° Regidor			
8° Regidor			
9° Regidor			
10° Regidor			

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a la votación del acta de cabildo de la sesión extraordinaria No. 21

Como se puede ver en la tabla; después de haber sido analizado y discutido el punto es aprobado por mayoría de votos; 8 votos a favor, dos en contra y dos abstención; durante la sesión de cabildo el Lic. Rolando menciona que durante el tiempo que este de licencia cubrirá la ausencia del presidente municipal el Secretario del H. Ayuntamiento, el Lic. Juan Antonio López Morales.

La campaña dio inicio el 24 de mayo y terminó el 27 de junio del 2018, tomando en cuenta los tiempos; el Lic. Rolando Trujano Sánchez a través de sesión de cabildo solicito nuevamente licencias temporales de 30 días para poder participar sin problema en el proceso electoral. En la sesión extraordinaria número 22 de cabildo, del día 5 de marzo del 2018, solicita su permiso sin goce de sueldo y es en esa sesión cuando también se lleva a cabo la votación de quien quedaría como Presidente Municipal por Ministerio de Ley; dando el resultado favorable el Prof. José Antonio Ortega Ayala, quinto Regidor; esto con fundamento en el artículo 41 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

El proceso de las elecciones fue desgastante para todos los participantes; sin embargo las especulaciones del posible ganador era para el Lic. Rolando Trujano Sánchez quien buscaba la reelección como Presidente municipal y teniendo como amigos y compañeros a los regidores de mayoría relativa hacían acto de presencia en diferentes comunidades con alguna actividad, inauguración de obra, o una

entrega de apoyos reforzando así al candidato, pero los resultados al final de la jornada fueron sorprendentes para todos; el “efecto Morena” arrasó con todo.

Fueron seis participantes para el cargo de Presidente Municipal en Tepetlaxtuc; cada uno con su respectiva planilla; Candidata de la coalición parcial "Por el Estado de México al Frente" la Profesora Anabel Andrade Ayala, por la coalición parcial "[Juntos Haremos Historia](#)" la Lic. Ma. Eva Bustamante Venegas, por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) el Lic. Rolando Trujano Sánchez, por el [Partido Verde Ecologista de México](#) (PVEM) la C. Blanca Estela Delgado Sánchez, por [Nueva Alianza](#) (PANAL) el C. Juan José Joaquín Peña Martínez Casado y por Vía Radical que fue un partido nuevo para esas elecciones la C. Vianet Montoya González.

Las elecciones del 2018 han sido el año donde ha habido más participación de los ciudadanos de Tepetlaxtuc para elegir a quien los representaría en el gobierno local. De acuerdo al INEI, la lista nominal de los habitantes de Tepetlaxtuc en ese año fue de 21, 489 ciudadanos; de los cuales participaron 15, 094; eso quiere decir que la participación fue alta.

Cuadro 4: Participante y votación de las elecciones 2018 en Tepetlaxtuc

Partido/Coalición		Candidato	Votos	Porcentaje
	"Por el Estado de México al Frente" (PAN , PRD , Movimiento Ciudadano))	Anabel Andrade Ayala	1,174	7.779%

				
				
	Partido Revolucionario Institucional	Rolando Trujano Sánchez	4,095	27.130%
	Partido Verde Ecologista de México	Blanca Estela Delgado Sánchez	1,132	7.4997 %
	Nueva Alianza	Juan José Joaquín Peña Martínez Casado	781	5.1742 %
  	"Juntos Haremos Historia" (MORENA , PT , Encuentro Social)	Ma Eva Bustamante Venegas	5,286	35.025 %
	Partido Vía Radical	Vianet Montoya González	2,261	14.979 %
	No registrados		4	0.0265 %
	Nulos		361	2.391 %
Total			15,094	100.00 %

Fuente: Elaboración propia, de acuerdo a información del PREP 2018

La tabla nos muestra como fue que quedaron proporcionados los partidos al termino de la jornada y la participación que hubo de los ciudadanos.

Al final quien gano la Presidencia Municipal fue la Lic. Ma. Eva Bustamante Venegas del partido MORENA quien rindió protesta como Presidenta Municipal en conjunto con sus compañeros regidores y sindico para el trienio 2019-2021. La Presidenta Municipal asumió funciones el 1 de enero de 2019, quedando representado el

Honorable Ayuntamiento Constitucional de Tepetlaoxtoc 2019-2021 de la siguiente manera:

Lic. MA. EVA BUSTAMANTE VENEGAS Presidente Municipal Constitucional de Tepetlaoxtoc , C. FILIBERTO ESPINOSA FONSECA Síndico Municipal, la LIC. JOSEFINA IBOON PACHECO GARCÍA Secretario del H. Ayuntamiento, la C. MARÍA DEL ROCIO MARTÍNEZ MARTÍNEZ Primer Regidor, C. JUAN JAVIER ESPEJEL Segundo Regidor, C. FRANCELIA RODRÍGUEZ MARTÍNEZ Tercer Regidor, C. ISRAEL RUBÉN LABASTIDA VÁZQUEZ Cuarto Regidor, C. NOEMI INÉS BUSTAMANTE ESPINOZA Quinto Regidor, C. GERARDO ALMERAYA PERAFAN Sexto Regidor. Siendo de oposición el C. ANGEL HERNÁNDEZ VERGARA Séptimo Regidor del (PRI), el C. FROYLAN MÉNDEZ ANAYA Octavo Regidor de Vía Radical, la C. MA. CONCEPCION BRAVO SÁNCHEZ Noveno Regidor del PRI y la C. SELENE IVONNE VAZQUEZ HERNANDEZ Décimo Regidor (de la coalición Por el Estado de México al Frente").

Regresando el Lic. Rolando Trujano Sánchez nuevamente a retomar el cargo de Presidente municipal con una actitud desposta, engreída y sin duda alguna altanera por los resultados que no le fueron favorecidos, hubo despidos injustificados en la administración de aquellas personas que no apoyaron su campaña, así mismo como apoyos retenidos y compromisos que ya no se consolidaron.

El Ayuntamiento 2016-2018

El presidencialismo local es un rasgo heredado del sistema político tradicional mexicano que ha persistido a pesar de las reformas introducidas en el orden municipal por la Constitución federal y sus referentes estatales.

La Ley Orgánica del Estado de México (LOEM), en el artículo 48 otorga amplias atribuciones al presidente municipal, ya que dispone la concentración de facultades

ejecutivas y representativas en esta figura. De igual forma, le otorga competencias en materia de elección, designación y remoción de autoridades submunicipales (síndicos y comisarios) (Verdugo, 2007). Es importante mencionar esa atribución que tiene el presidente; ya que lo sucedido durante la Administración en el municipio de Tepetlaoxtoc 2016-2018 se vio mucho esa situación.

Al interior del cuerpo representativo, el presidencialismo condiciona la marginalidad de los regidores y limita, si no es que elimina la posibilidad de negociación política, por lo que el factor de racionalidad se ve acotado por la lógica institucional del sistema político municipal. Como señala el investigador municipalista Tonatiuh Guillén (1996), bajo esa mecánica, la negociación política se vuelve más un juego limitado de presiones al interior del cabildo que un instrumento formal de gobierno, quedando como prerrogativa del partido mayoritario el hecho de anular toda posibilidad de alianzas al interior por la oposición.

Bajo esa lógica, el cabildo no desempeña funciones colegiadas, a lo que se suma que los regidores carecen de una base social de representación, ya que no proceden de distritos ni de postulación ciudadana. Sin poder político propio y sin vínculos sociales, los regidores se convierten en figuras no visibles para la ciudadanía y sin influencia real en el cabildo, por lo que la acción pública recae en las decisiones tomadas por el presidente municipal y su gabinete.

Como cabeza del aparato administrativo y representativo, el presidente municipal el Lic. Rolando Trujano Sánchez concentra la autoridad y las decisiones en el ayuntamiento, mientras que los regidores toman un lugar marginal en los procesos de creación y promoción de políticas públicas municipales principalmente los de oposición. En estas circunstancias, el trabajo de las comisiones constituye a algo técnico que da pauta a que tenga un único contrapeso político al centralismo presidencial. El presidente decide sobre los asuntos públicos, haciendo del cuerpo de representantes una mera instancia protocolaria en la gestión gubernamental.

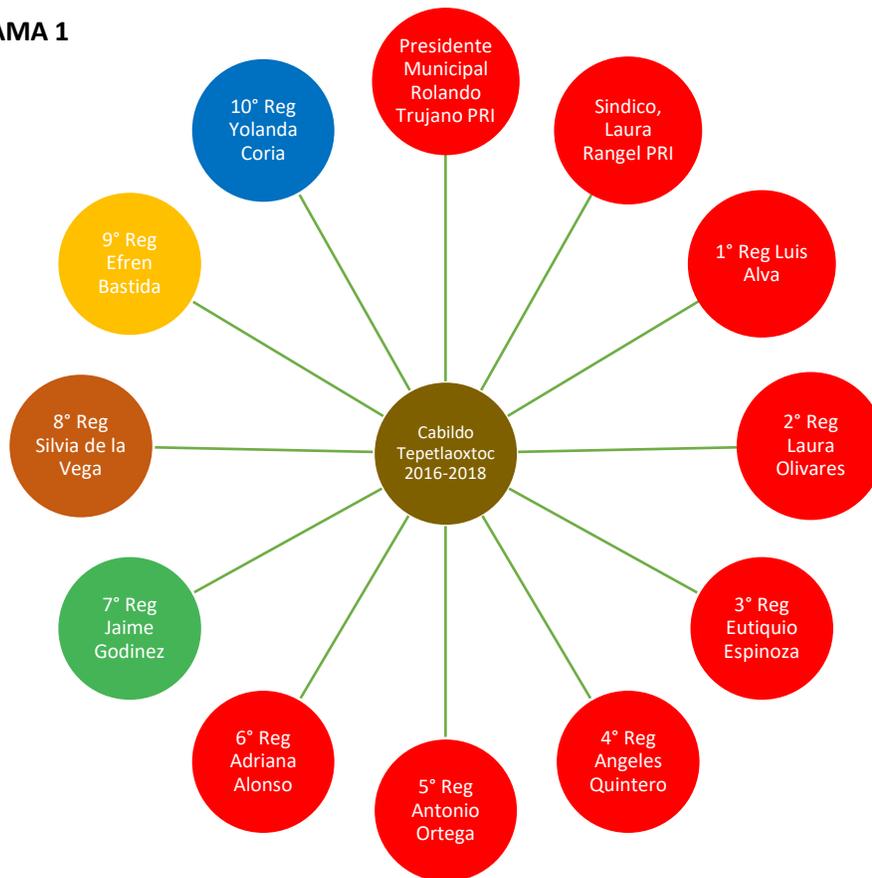
Encuestas y trabajos muestran que los municipios mexicanos permanecen en un estado de vulnerabilidad en el orden intergubernamental y siguen padeciendo rezagos políticos y administrativos, a pesar de procesos de apertura e implementación de fórmulas innovadoras en el quehacer gubernamental (Arellano y Cabrero, 2011). Sin duda, el municipio mexicano sigue siendo un espacio a innovar y democratizar.

Mejorar la democracia municipal, está relacionada con eficientar la representación de los miembros del cabildo. Hacer efectiva su participación y no sólo contar con regidores que avalen todo y estén supeditados a la autorización del alcalde; como cultural y tradicionalmente sucede.

El diagrama 1, corresponde a como se conformó el cabildo del Honorable Ayuntamiento de Tepetlaoxtoc 2016-2018, presidido por el Lic. Rolando Trujano Sánchez del Partido Revolucionario Institucional a manera de las manecillas del reloj, la integración de los miembros resaltando cada uno por el color del partido que representaron.

El color rojo refiere al partido que obtuvo la mayoría relativa (PRI), el color marrón (MORENA), amarillo (PRD) y azul (PAN) los de representación proporcional y se tiene un color verde, que también obtuvo la mayoría proporcional por el Partido Acción Nacional. Esta en color verde ya que con el paso del tiempo dentro de la administración hizo a un lado de donde venía y olvidando que partido le da la oportunidad de llegar al cargo por actitudes clientelares y dando siempre un SI al presidente municipal.

DIAGRAMA 1



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON INFORMACIÓN RECABADA DEL ACTA DE CABILDO NO. 1 DEL AYUNTAMIENTO DE TEPETLAOXTOC 2016-2018

La representación de los regidores está diluida, sólo el presidente municipal puede abrir la agenda de temas a discusión y debate, cerrando la deliberación de asuntos a sus intereses que pocas veces se basan en demandas ciudadanas o de los representados como se pretende demostrar. La visión de los regidores de mayoría es cumplir con el partido que los propuso para poder acceder a otros cargos de elección popular y no confrontarse con los líderes o representantes partidistas más importantes, en este caso el presidente municipal; pues podrían recibir el veto en sus siguientes aspiraciones políticas. La idea es mostrar evidencias empíricas que sustenten este planteamiento.

La primera sesión que se tiene con el cabildo para dar los puestos de Tesorería, Secretario del Ayuntamiento y direcciones, se dan las propuestas por el Presidente municipal el Lic. Rolando Trujano Sánchez y son votadas por mayoría absoluta (Acta de cabildo de la sesión ordinaria número 1). Demostrado de esta manera esa caracteriza que resalta Ixchel Pérez, de que el presidente Municipal tiene la facultad para nombrar a los funcionarios de primer nivel dentro del Ayuntamiento.

Cuadro 5: Propuestas por parte del Presidente Municipal el Lic. Rolando Trujano Sánchez de los servidores públicos que serán titulares de las direcciones y/o dependencias.

Cargo	Nombre
Secretario Técnico	C. Rocio Escalona Parral
Tesorero municipal	C. Gabriela Varga Alva
Contralor interno Municipal	C. Joel Velquez Alpuche
Dirección de Obras Públicas y desarrollo Urbano	C. Mauro Sánchez Garcia

FUENTE: ELABORACION PROPIA DE ACUERDO AL ACTA DE CABILDO DE SESIÓN ORDINARIA NO. 1

En el cuadro anterior se ejemplifica quienes ocuparon el cargo, siendo ellas personas cercanas al Presidente o bien en su momento tuvieron ya relación estrecha de trabajo en administraciones anteriores; el C. de la dirección de obras públicas también fue director obras públicas en la administración 2013-2015, la tesorera fue también tesorera en la administración 2006-2009 cuando en ese año el Licenciado Rolando era Director del DIF municipal.

Conforme van avanzando los días y el trabajo se evidencia que los “compromisos” de campaña que se hicieron con el presidente municipal el Lic. Rolando Trujano Sánchez, es ejemplo claro de la aplicación del sistema de botín, al hacer el intercambio de bienes y servicios por el apoyo político a través del voto en las elecciones del año 2015, siendo estos prioridades para el gobierno 2016-2018; por mencionar solo algunos ejemplos de esos compromisos resaltados en el PDM; la distribución de “apoyos económicos” becas a nivel media superior y superior

destinando un millón de pesos en el año 2016 (acta de cabildo No. 30). A la asociación de magueyeros “Xochitl” se les prometió en campaña un predio de tres a cuatro hectáreas para la plantación y producción de este, pasando insistentemente en diferentes sesiones de cabildo propuestas de predios para que pudiera ser prestado en comodato (Sesión de Cabildo ordinaria No 20, 22, 25, 27), es importante resaltar como fue que se manejaron las obras públicas realizadas de la administración, ya que la mayoría fueron esos compromisos que se realizaron en su campaña, llevando a la práctica lo que Weber llama como “*clientelismo ilusionario*”.

Cuadro 6: Propuesta de obras a realizar y acciones con el Fondo de Financiamiento del ejercicio fiscal 2016.

NOMBRE DE LA OBRA Y/O ACCIÓN	UBICACIÓN	MONTO AUTORIZADO
Rehabilitación de de la Av. Azteca, Av. Rio Bravo a la calle Topote	San Pablo Jolalpan	\$3 750 000. 00
Pavimentación con concreto hidráulico cerrada San Mateo	Colonia Tulteca Teopan	\$ 787 000. 00
Primera y segunda cerrada los morales	San Pablo Jolalpan	\$ 1 328 000. 00
Pavimentación con concreto hidráulico calle Nuevo Leon	San Pedro Chiutzingo	\$ 1 280 000.00
Pavimentación con concreto hidráulico calle la Cruz	San Bernarndo Tlalmiminolpan	\$ 935 000. 00
Introducción drenaje, cerrada la pastora	San Andres de las Peras	\$ 1 738 000.00

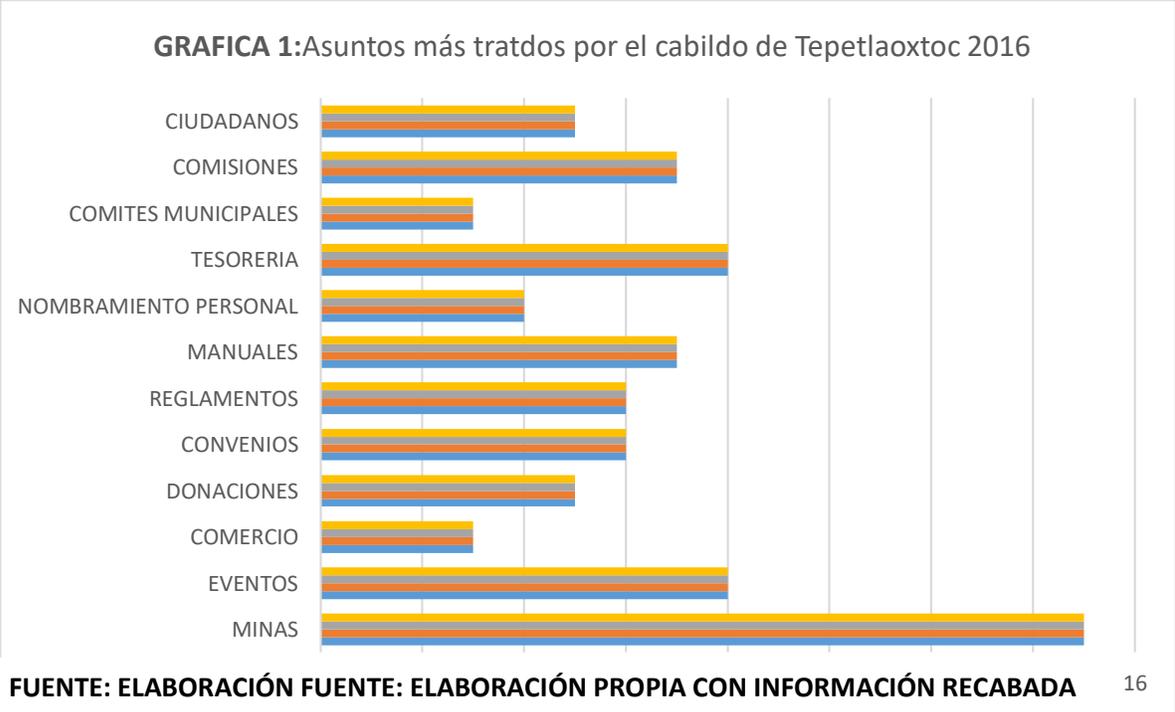
Fuente: Elaboración propia de acuerdo al acta de la sesión extraordinaria No. 4

Solo por mencionar algunos ejemplos de las obras publicas llevadas a cabo, las seis obras mencionadas en el cuadro anterior, fueron compromisos que se hicieron en la campaña con la ciudadanía de las comunidades mencionadas a cambio de votos, es importante destacar que el Presidente Municipal radica en la Comunidad de San pablo Jolalpan, el Primer regidor vive sobre la cerrada San Mateo en San Pedro Chiautzingo, el Quinto regidor es originario de San Bernardo Tlalmiminolpan y la

mayoría de los que fungieron como servidores públicos de la administración 2015-2018 son de la comunidad de San Andres de las Peras.

Durante el periodo de gobierno 2016-2018, se realizaron 175 sesiones de cabildo, siendo ese el total de actas presentadas, de las cuales; 25 fueron sesiones extraordinarias, 4 sesiones solemnes y 146 sesiones ordinarias. En la revisión de cada una se cotejaron los asuntos más tratados y las demandas ciudadanas con el fin de identificar la toma de decisiones en los acuerdos de cada una las sesiones de Cabildo llevando a cabo directamente la observación directa de ellas. Bajo esta mecánica, la integración y reglas de operación de los cabildos municipales reproducen el centralismo presidencial, la sobrerrepresentación del partido en el gobierno y una débil agenda ciudadana.

Los asuntos mas tratados durante el año 2016 del H. Cabildo del ayuntamiento se presentan en la gráfica 1. En ella se lee el interés del cuerpo de



gobierno por abordar el tema de las minas, problemática que se tuvo prácticamente durante los dos primeros años de gobierno, buscando trabajar sin permisos y de manera clandestina, en las actas se muestra la preocupación que se tiene por parte de algunos miembros y el desinterés del presidente dando largas al tema y no dar solución a la problemática que se presenta.

En la obtención de información de las actas de cabildo se ubican asuntos vitales que fueron expuestos por regidores del mayoría, pero resalta una participación de dos regidores de oposición con temas importantes como solución a las problemáticas de las minas, seguridad, bienes municipales, uso de agua, propuestas para el mejoramiento del medio ambiente del municipio, cuestionamiento al presidente el Lic. Rolando Trujano Sánchez a las problemáticas que se presentan en el municipio. Esos temas, a pesar de su alta demanda social, no encontraron la respuesta adecuada.

El estudio de caso hace ver que el presidente municipal continúa siendo una figura central del sistema político local, que los temas a poner sobre la mesa son única y exclusivamente para el beneficio de su imagen. Los regidores de mayoría no cuestionan y evidentemente sacan desde un inicio el interés propio que traen, así como el apoyo incondicional del presidente.

Ejemplo de ello en la sesión de cabildo número 20 se tiene dentro del orden del día (acta sesión ordinaria número 20) el punto número 3 donde se expone a los miembros del cabildo el proyecto de Plantación de Maguey, dicho proyecto se va presentando cinco sesiones consecutivas posteriores evidenciando el interés que tiene el presidente con los regidores de mayoría para darle solución a lo que solicita dicha asociación evidenciando que era compromiso de campaña de ellos conseguirles un lugar para consolidar el proyecto.

Cuadro 7. Comparativo de las actas de cabildo Enero 2016 a Enero 2018	
115 actas	
Aprobadas por Mayoría	Aprobadas por unanimidad
27	88

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON LA INFORMACIÓN OBTENIDA DE LAS 115 ACTAS DE CABILDO DE ENERO 2016 A MARZO 2018, DEL AYUNTAMIENTO DE TEPETLAOXOTC.

En el cuadro 7, podemos ver que se mantiene más del 90 por ciento de las actas revisada, aprobadas por unanimidad. Esto significa que no hubo una mayor discusión sobre el tema, no se inconformaron en las propuestas los regidores, y se avanzó en las iniciativas presentadas por el alcalde.

El análisis de las actas de cabildo del municipio evidenció también que la mayoría de los temas que se discuten en el cabildo, surgen por iniciativa del presidente. Es decir, persiste un esquema presidencialista en los ayuntamientos. Se encontró que se deliberan diferentes temas, pero que las soluciones las dará el presidente dejándolas al aire, mostrando el “interés” dentro de las sesiones, pero jamás dando resultados; como claro ejemplo el problema que se tiene de desabasto de Agua en la comunidad del Gavilán, varias veces se mencionó la problemática y al mismo tiempo se daban las opciones de soluciones y días posteriores se volvía a tocar el tema resaltando la problemática y escudando la solución propuesta. Misma situación paso con los límites territoriales, otro ejemplo claro era la problemática del panteón en la comunidad de San Jose Bellavista, esta iniciativa se tuvo a partir de una problemática entre vecinos de donde sepultar a sus familiares, ya que donde se estaba haciendo era un predio privado y quien lo había donado ya había fallecido y los herederos ya no permitían que se siguiera con la actividad, ese tema salió en los asuntos generales en la sesión de cabildo ordinaria No. 93 y no se le daba solución a ello retomando dicho tema en cada sesión.

Durante toda la administración en los cabildos abiertos que se realizaron, no hubo participación de la ciudadanía y no precisamente era por falta de interés, si no porque estaban organizados de cierta manera de exponer durante el orden del día solo como punto leer el acta de cabildo anterior, como ejemplo (Acta cabildo sesión ordinaria No. 9). En esas sesiones donde es invitada la ciudadanía en general pocas veces asistían delegados de algunas comunidades, dos o tres ciudadanos y algunos servidores públicos de la administración.

Otro suceso que se presentó en las sesiones de cabildos y demostrando esas facultades metaconstitucionales del presidente municipal era no solo proponer los puntos expuestos en la sesión, sino también las actas leídas en la sesión de cabildo posterior no se colocaban los acuerdos y las participaciones que se tenían de los miembros, solo se daban los resultados de las votaciones. En la sesión extraordinaria No. 8, como punto número 4, se propone nombrar nuevos encargados de aéreas y/o direcciones porque los que se encontraban como encargados no contaban con la certificación que pide la ley orgánica, y derivado de ello la propuesta del presidente es nombrar como titular a alguien más y los que estaban serian “encargados de área”, dando como resultado lo mismo. En la sesión al ir exponiendo cada cargo a renombrar el titular y darse la votación la sindico, el Tercer regidor, el octavo, noveno y décimo regidor exponen el porque no estaban de acuerdo, pero jamás quedo plasmado en el acta de cabildo los motivos, solo se plasmaron los resultados de las votaciones y esa acta como otras más fueron firmadas bajo protesta.

El haber formado parte de la administración 2015-2018 como miembro del cabildo del Ayuntamiento de Teptlaoxtoc, específicamente como Decimo Regidora, me permitió no solo ver, si no, reafirmar el comportamiento que se tiene del Presidente Municipal; que el presidencialismo local se lleva como algo normal, que la misma ciudadanía no se percata de como afecta eso a nivel local de manera general, pues los servicios y apoyos solo quedan entre la gente que en su momento

apoyo al candidato para poder llegar a ser presidente municipal; que el clientelismo es indiscutiblemente ese trueque de favores por votos, que el sistema de botín y el poder del bolsillo se lleva a cabo en la repartición de puestos y posiciones a aquellos simpatizantes y/o militantes que de igual manera muestran el apoyo "incondicional" al candidato, tomando el servicio público como un espacio de beneficencia, sin importar si se cuenta con los conocimientos para ocupar el cargo de una dirección o ser el encargado de un área dentro de la administración.

Así mismo como la repartición de cargos por lealtad y/o vínculos familiares, como bien fue el caso del Presidente Municipal el Lic. Rolando Trujano Sánchez que como en un inicio se mencionó fue en el 2006-2009 Director del DIF municipal con el C. Juan Vázquez González siendo amigo cercano a él, y posteriormente ser Secretario del Ayuntamiento en la Administración 2013-2015 con el Ing. Salome Donato Sánchez, que no solo es su amigo, compadre si no tienen un vínculo familiar.

CAPITULO IV LA LÓGICA DE LA INVESTIGACIÓN Y SUS RESULTADOS

Métodos técnicas e instrumentos

El enfoque teórico – conceptual que dio sustento a esta investigación es el presidencialismo, categoría que se describió de manera clara, de tal manera que se fueron descomponiendo las partes de para dar cuenta a de su existencia. Así, como de las facultades legales y extralegales; de los mecanismos de toma de decisiones; y relaciones (formales e informales) entre el presidente municipal y miembros del Ayuntamiento, quienes fueron el objeto de estudio.

El poder hacer la investigación a través de la Observación Participante, el haber sido miembro del cabildo, me permitió estar involucrada totalmente dentro del objeto de estudio, desde el interior del grupo y poder tener de primera mano no solo la experiencia y ser testigo de los hechos si no tener las pruebas contundentes que son el caso de las actas de cabildos.

La hipótesis

El presidencialismo municipal del Ayuntamiento de Tepetlaoxtoc está basado en factores y relaciones de naturaleza jurídica, política, cultural y financiera.

De manera jurídica queda evidenciado que de acuerdo a lo que Javier Hurtado (2001) menciona que el Presidente es el jefe de Estado y jefe de gobierno a la vez en términos locales la Ley Orgánica del Estado de México mención en el artículo 48 esa facultades que tiene el Presidente Municipal “...bajo su mando tiene la seguridad pública, tránsito y bomberos”, así mismo como las facultades de presidir y dirigir las sesiones de cabildo, proponer cargos del ayuntamiento y/o renombrar;

dicha facultad es factor que demuestra en el capítulo tres como se dieron varias situaciones en ese sentido.

En términos generales de acuerdo a ese factor de naturaleza política el Presidencialismo municipal en el caso de estudio Tepetlaoxtoc cuenta con la integración mayoritaria partidista del cabildo teniendo de esta manera el “control”; los regidores tienen poca influencia política o bien una nula representación política quienes son de oposición (como fue el caso de la décima regiduría) y resalta al mismo tiempo el partido político que le brinda la oportunidad de haber sido candidato en su momento. El Presidente municipal ejerce una fuerte influencia en el cabildo y al mismo tiempo en el resto de las funciones públicas. Es decir; que al haber votado por el Presidente municipal el Lic. Rolando Trujano Sánchez quien participo como candidato a presidente municipal en el 2015 por el PRI automáticamente el partido político es que a través del se designaran los cargos de la mayoría de la administración y el cabildo (Sindico y Regidores) siendo el partido político el eje de la representación política. Siendo de esta manera que se delegan las negociaciones partidistas, los cargos de los miembros del cabildo aceptando así la probabilidad de una injerencia permanente del partido político del ejercicio de gobierno y al mismo tiempo los cargos de las direcciones de la administración del Ayuntamiento en general.

En relación a la naturaleza financiera; antes de llegar aquellos servidores públicos a su cargo, durante la campaña se hace la práctica en el cual el partido político, hace compromisos con simpatizantes y militantes de obras y/o apoyos que se concretaran una vez ganando o bien dando algún lugar dentro de la administración si se le apoya y favorece con el voto sin importar si se tiene el conocimiento y/o experiencia para desempeñar el cargo viendo esto como algo normal y que hoy en día se ve ese sistema de botín cuasi profesional que día a día se cuenta con servidores públicos leales al Candidato en su momento, familiares, amigos, compadres.

El tratamiento de las variables

El haber podido realizar la investigación a través de la observación participante, como forma cualitativa de la observación, nos permite conocer mejor lo que ocurre en el objeto de estudio, que en este caso fue el “Presidencialismo. Caso Tepetlaoxtoc” en la administración 2016-2018. Se caracteriza por el hecho de que se da la oportunidad de la recopilación de datos de en el entorno de la administración del Ayuntamiento y al mismo tiempo estar en contacto cercano con el Presidente Municipal.

En cierto modo, se puede decir que se fue "nativo" dentro de la situación que se analizó. La implicación da la oportunidad de participar socialmente y compartir las actividades fundamentales que realizan las personas que forma parte de la investigación ya que no solo al tener la evidencia (actas de cabildo) se hace mención de los sucesos que se fueron dando ya que no son plasmados dentro de las actas, el punto de vista personal, la opinión y al mismo tiempo concluir que el Presidencialismo en el ámbito local del Municipio de Teptlaoxtoc esta echo, se lleva a acabo de manera normal y que el ser oposición dentro de una administración en ese sentido deja poca participación política y los trabajos a realizar no se llevan a cabo con buenas intenciones, que para poder hacer el trabajo evidentemente debes ser parte del grupo cerrado del presidente o del grupo cercano o bien, votar las propuestas del presidente a favor sin apelar o contradecir.

CONCLUSIONES

El estudio de caso a través de la observación participante hace ver que el presidente municipal continúa siendo una figura central del sistema político local, que los temas a poner sobre la mesa son única y exclusivamente para el beneficio de su imagen. Los regidores de mayoría no cuestionan y evidentemente sacan desde un inicio el interés propio que traen, así como el apoyo incondicional del presidente.

Como se ha mostrado en este trabajo de investigación, existen inconsistencias y fallas en la representación municipal; producto del sistema electoral municipal. Es decir, la manera en la cual se eligen a las autoridades municipales. Aun cuando se han realizado varias modificaciones al artículo 115 constitucional que sustenta la democracia municipal, todavía es preciso mejorar el diseño institucional.

Este trabajo concluye que de manera general el presidencialismo tiene a un presidente, el cual es jefe de Estado y de gobierno a la vez, éste es electo popularmente, directa o indirectamente por un periodo fijo, el presidente no puede ser destituido por el Congreso y aquél no puede disolver éste. El presidente tiene el control total del Ejecutivo y dirige el gobierno; el gobierno es unipersonal y el gabinete sólo aconseja al presidente; los ministros sólo son responsables ante el presidente y se basa en el principio de separación de poderes.

En el orden municipal se reproduce el presidencialismo, con el común denominador del centralismo del presidente, sin embargo, las figuras institucionales cambian, así como la formas de acceso al poder, por lo que hay variantes de grado. Elegir un cuerpo colegiado con fuertes poderes constitucionales y partidarios en manos del alcalde, mediante listas cerrada y bloqueada en la elección de regidores y síndicos municipales se generan consecuencias durante la formación del poder y al mismo tiempo durante el ejercicio de éste. Ya que se privilegia la formación de una

representación partidista, en lugar de una representación ciudadana. Y al mismo tiempo se ve reflejado un problema en los regidores, ya que estos tienen poca influencia política, institucional y administrativa, teniendo el presidente la oportunidad de ejercer una fuerte influencia en el cabildo, pero también, en el resto de los funcionarios.

También se destaca la imposibilidad de llevar iniciativas ciudadanas al cabildo. Actualmente las peticiones solamente son tomadas por el presidente municipal que a su vez, las turna a las comisiones. Quedando fuera en muchas ocasiones los regidores. Las comisiones de trabajo instauradas dentro del cabildo, tienen una función primordial en la elaboración de dictámenes, pero no existe presupuesto asociado a dichas comisiones. Por tanto su función es limitada y supeditada a la venia del ejecutivo municipal. Se ha demostrado que ser parte del grupo cerrado del presidente da la posibilidad de obtener el "puesto" en un futuro no muy lejano.

Los hilos del poder llevan y traen la municipalidad maniatada por la centralización política, administrativa y financiera del Estado que robustece el presidencialismo, amplía su espectro de dominación, el radio de acción del Gobierno central que, fortalecido con recursos y atribuciones arrebatados a los gobiernos locales, decide y ejecuta cuánto se hace o deshace en el municipal.

De esta manera, las decisiones que se tomaban en la administración provenían principalmente del Presidente Municipal y, en algunas ocasiones, se tomaban en cuenta a dos o tres Regidor. Los objetivos puestos se alcanzan al explicar de manera clara y contundente aquellos factores y las relaciones que han permitido que se reproduzca el presidencialismo en el municipio de Tepetlaoxtoc; de manera jurídica y política dejando en claro que solo en teoría el Presidencialismo debería de garantizar un buen funcionamiento del sistema político, pero solo en teoría. El presidente es votado para ser jefe de estado y de gobierno a la vez por

un periodo fijo; tiene el control total del Ejecutivo y dirige el gobierno a la vez, el gobierno es unipersonal y el gabinete solo aconseja. En el caso local el presidencialismo resalta su característica en que el presidente tiene esa facultad de designar y renombrar cargos dentro del servicio público del ayuntamiento, tiene la fuerte centralización de la toma de decisiones; la integración del cabildo cuenta con una mayoría partidista.

De manera financiera, el intercambio de bienes y servicios por apoyo político y votos se da durante las campañas electorales comprometiéndose con apoyos económicos, obra pública, bienes y/o servicios si se ven beneficiados en los resultados, así mismos como también repartición o compromisos de cargos a simpatizantes y/o militantes por cierto apoyo en las urnas o bien económico, dejando a un lado si aquella persona tiene el conocimiento o la experiencia para fungir en el cargo del área de la cual será encargada.

En síntesis, la característica esencial del sistema presidencial es la combinación de un presidente de la Republica electo con base al sufragio universal, con un congreso organizado en dos cámaras también electas, pero que no tienen facultades de gobierno. Además, el presidente es políticamente responsable ante el Congreso y éste no puede ser disuelto.

BIBLIOGRAFÍA

Bandieri, Luis María (2011) Presidencialismo vs. Parlamentarismo bajo los demonios familiares. UCA Universidad Católica Argentina, Prudentia IRUS N°71.

Bando Municipal de Gobierno de Tepetlaoxtoc 2017

Calzada Herrera, Alejandra (2013). "Los límites del presidencialismo en México", ESCA IPN.

CARPIZO, J. (1979). En EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO (pág. 250). S.XIX.

Carpizo, Jorge (1978) El presidencialismo mexicano, México S. XXI.

Casanova Álvarez, Francisco (2001) De la presidencia imperial al presidencialismo (PDF)

Cedillo, Delgado R. (2006) "LA alternancia política en los municipios del Estado de México", Redalyc

César, Agosto (2008) "La alternancia municipal", CESyOP [en línea]

Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos

DURAN, I. P. (2008). EFECTOS DEL DISEÑO ELECTORAL MUNICIPAL. En GESTIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA (pág. 394).

Escamilla Cadena, Alberto (Marzo-Abril 2010) "Presidencialismo y elecciones en México", El Cotidiano, (N°160).

Escamilla Cadena, Alberto Presidencialismo y transición a la democracia en México (PDF)

GOMEZ, C. A. (2008). LA ALTERNANCIA MUNICIPAL EN MEXICO. CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINION PÚBLICA.

Guillen López, Tonatiuh (1995) Ayuntamientos y pluralidad política en los municipios fronterizos del norte de México. Frontera Norte, Vol 7 #13

Guillén López, Tonatiuh (1996), Gobiernos municipales en México: Entre la modernización y la tradición política, El Colegio de la Frontera Norte, (PDF)

Guillén López, Tonatiuh (2004) Bases para una reforma constitucional en materia Municipal. Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos. IGLOM.

Hernández Rodríguez, Rogelio. (2006) LA DISPUTA POR EL PRESUPUESTO FEDERAL, PRESIDENCIALISMO Y GOBIERNOS ESTATALES EN MÉXICO. Foro Internacional, (Vol. XLVI, N°001) Colegio de México, D.F. pp 103-121

http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia02_marco_juridico.pdf

JOSE, C. N. (1996). LA DESIGNACION DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. PLAZA Y VALDEZ .

Lanzaro, Jorge y Lujambio, Alonso (2001), “Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México”. En Lanzaro, Jorge CLACSO Tipos de Presidencialismo en América Latina p 251

Ley Orgánica municipal del Estado de México

Mauricino Merino, (2004) Los gobiernos municipales en México: El problema del diseño institucional, CIDE.

Moreno Rodríguez, “El Régimen Presidencial y la administración pública” PDF

Murillo, Soberano Manlio Fablio (1979) "La Reforma Política mexicana y el sistema pluripartidista", Ed. Diana.

Nohlen, Dieter y Mario Fernandez, (1991), “*Presidenciamos: Versus Parlamentarismo en América Latina*”. México: Ed. Nueva Sociedad.

Olivos Campos, José Rene (2013) “Gobernación Municipal en México: Alcances y desafíos”, IUS Revista de Ciencias Jurídicas de Puebla, (Vol. VII, N° 32) pp118-147

Quintero Ramos, Francisco (2006) El presidencialismo Mexicano. P 9

QUIROZ ACOSTA, ENRIQUE (2002), LECCIONES DE DERECHO CONSTITUCIONAL, PORRÚA, MÉXICO.

Reveles, F. (2004). "La coalición dominante en el Partido Acción Nacional: líderes, parlamentarios y gobernantes", en Rosa María Mirón Lince y Ricardo Espinoza Toledo (coords.), Partidos políticos. Nuevos liderazgos y relaciones internas de autoridad. México: Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios.

Rodríguez Gómez, Cesar (2008) "La alternancia municipal en México", CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINION PÚBLICA, CESPO, (N°52)

SERRAFERO, Mario (1998): "Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: un debate abierto", en Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM: Revista Mexicana de Sociología. México D.F. (abril-junio, 2/98), pp. 165-186.

SCHRÖMER, B. (2009). ¿EXISTE EL FANTASMA Y COMO SE VISTE? En CLIENTELISMO POLITICO (págs. 143, 146).

Toquemedá González, David, (2005). Caracterización del presidencialismo Mexicano: análisis histórico. Instituto de Ciencias Sociales y humanidades, Pachuca, Hgo.

TOQUEMEDA, D. (2005). "CARACTERISTICAS DEL PRESIDECIALISMO MEXICANO". En TESIS.

Valero Flores, Carlos (2007) "El municipio libre en el marco del federalismo mexicano derechos y obligaciones". Serie Verde TEMAS ECONOMICOS.

Verdugo López, Mercedes (2007), Democratización del gobierno municipal. Culiacán, un estudio de caso (1983-2001) PDF

Verdugo López, Mercedes (Diciembre 2015). "Desempeño de ayuntamientos típico y atípico en el municipio mexicano. un estudio de caso: análisis institucional y de

redes”. REVISTA IBEROAMERICANA DE ESTUDIOS MUNICIPALES, RIEM. (Año VI, N° 12), p.103

Zorrilla Martínez, Pedro (2010) “EL presidencialismo y la rendición de cuentas en el Estado Mexicano”, ENCRUCIJAD (N°5) UNAM.