

CAPÍTULO 3

LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE MICHOACÁN

Este capítulo corresponde a la segunda parte de la investigación bibliográfica: se muestra la estructura orgánica y las principales características de operación de los gobiernos municipales del Estado de Michoacán así como sus competencias y responsabilidades, las cuales –siguiendo la operacionalización de las hipótesis de investigación formuladas en el capítulo I– corresponden a las dimensiones de análisis de la variable dependiente, desempeño.

El capítulo se divide en cinco partes. En la primera, se presenta un panorama general del federalismo mexicano, para lo cual se recurrió a diversos artículos constitucionales (40, 43 y 124) y a las obras de Cejudo (2007) y Ortega (1994). En la segunda, se analiza la conceptualización jurídica y política del municipio, sus características y su relación concreta con las dinámicas de descentralización. Las sistematizaciones de Merino (2007); Ziccardi (2002) y Núñez/Vargas (1992) constituyeron el soporte teórico de esta parte. En la tercera, se explica la composición orgánica del gobierno municipal, subrayando la formación del Ayuntamiento y de la administración pública local. En la cuarta, se describen las particularidades de integración y operación de los gobiernos municipales del Estado Michoacán, tomando como referencia la Ley Orgánica Municipal de esta entidad. En la quinta, finalmente, se agrupan las competencias y responsabilidades asignadas a estos gobiernos con base en la agenda municipal que presenta Pérez (2007) y el INAFED (S/f).

3.1. Sistema federal mexicano

Al precisar el grado de dispersión o concentración de las decisiones políticas del Estado se configuran dos sistemas de gobierno: unitario (centralizado) y federal (descentralizado). En los sistemas unitarios sólo existe un órgano central, que proyecta sus decisiones sobre todo el territorio, delega competencias con libertad absoluta y distribuye recursos entre las instancias que se ocupan de gobernar demarcaciones sub-nacionales, de igual manera, puede revocar estas competencias cedidas y retirar los recursos otorgados de manera unilateral. Es un sistema de gobierno de coordinación vertical.

En los sistemas federales, las decisiones se reparten entre varias entidades políticas autónomas, que controlan ámbitos territoriales diferentes. Estas entidades, por lo regular, se denominan estados o entidades federativas. Si éstas deciden unirse o agruparse crean una federación, sin que ninguna pueda

imponerse a las otras, acuerdan compartir las decisiones políticas. Es un sistema de gobierno de coordinación horizontal.

La distinción teórica entre sistemas unitarios y sistemas federales es muy clara, se trata de dos perspectivas opuestas; sin embargo, en la práctica se han presentado matices. Algunos países identificados como unitarios cuentan con territorios autónomos (Francia, España, Gran Bretaña). En contrapartida, países considerados como federales desarrollan procesos de centralización de decisiones (Bolivia, Venezuela). Se han adoptado –por tanto– diversas variantes, hay grados intermedios entre los dos extremos, ahora se deben ubicar los países por el nivel de concentración o dispersión de sus decisiones políticas.

Para el caso de México, el artículo 40 constitucional precisa que el sistema de gobierno adoptado es el Republicano Representativo, Democrático y Federal, compuesto por entidades federativas (estados) con libertad y soberanía en su régimen interno y con la capacidad de ejercer su propio gobierno. Son los estados los que forman a la federación mexicana (y no al revés), de aquí su nombre oficial: Estados Unidos Mexicanos.

A pesar de esta soberanía, los estados están sometidos a las disposiciones enmarcadas en la Constitución Federal, la cual define la distribución de derechos, atribuciones, responsabilidades y obligaciones entre la federación y los estados, proporciona una lista de las que son exclusivas para la primera y las no especificadas corresponden a los segundos. El derecho a imponer tributos fiscales y a disponer del rendimiento de los mismos también se distribuye. Se plantean además las facultades concurrentes, referidas a los diversos ámbitos de la política pública en las que tanto la federación como los estados tienen participación compartida.

La estructura del gobierno de la federación se compone de tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. El primero es presidido por el Presidente de la República; el segundo por el Congreso de la Unión, formado por dos cámaras, la de Diputados y la de Senadores, en ambas están representadas todas las entidades federativas; y el tercero recae en el Tribunal Judicial de la Federación, con atribuciones para decidir sobre los conflictos que surjan entre la federación con los estados y entre los estados entre sí. La estructura del gobierno de las entidades federativas es una réplica del andamiaje federal, con excepción del poder legislativo, que es unicameral, sólo cuenta con una cámara, la de diputados.²¹

21 Se podría hablar de otra diferencia de forma: en los estados al titular del poder ejecutivo se le nombra gobernador.

El artículo 43 constitucional enumera a las 32 entidades que componen a la federación, se trata de 31 estados libres y soberanos con su propia Constitución y de un Distrito Federal (DF) con estructura jurídica diferente, por ser la sede de los poderes políticos de la federación. Los estados para su operación política y administrativa se dividen en municipios y el DF recurre a la forma delegacional, ambos –el municipio y la delegación– con atribuciones propias (en los demás subtemas del capítulo se explica con amplitud lo relacionado al municipio). Por tanto, en México existen tres instancias político-jurídicas: la federación, los estados y los municipios (delegaciones para el caso del DF).

El sistema de gobierno federal, como tal, se instauró legalmente en México desde la Constitución de 1824, aunque fue cambiado durante los gobiernos de Antonio López de Santa Anna (1833-1855), quien optó por la centralización de las decisiones políticas. En la Constitución de 1857, se restituyeron los postulados del federalismo, que fueron ignorados nuevamente durante la dictadura de Porfirio Díaz (1876-1911). La Constitución de 1917 determinó una vez más el carácter federal del país, no obstante, el gobierno de la federación durante casi todo el siglo xx condujo el funcionamiento de los estados y municipios, el Presidente de la República ejercía autoridad directa sobre todos los gobernadores y presidentes municipales, éstos funcionaban como sus agentes políticos. Había una especie de centralización de las decisiones políticas dentro del federalismo (Cejudo, 2007: 12-14).

De 1929 a 1989, México fue gobernado por un sólo partido: el Revolucionario Institucional (PRI). Éste guió la vida política y económica de todos los municipios, de los 32 estados (incluyendo el DF) y de la federación. El presidente del PRI era también el Presidente de la República, utilizaba al partido para controlar a los otros dos niveles de gobierno. En el Presidente de la República se depositaba la autoridad formal sobre el gobierno federal, pero también la autoridad informal sobre los gobiernos estatales y municipales (Cejudo, 2007: 13).

En la década de los ochenta del siglo pasado, diversos cambios en la política y economía del país comenzaron a transformar, en la práctica, al federalismo mexicano. Las victorias de partidos políticos de oposición en las elecciones de municipios y diputaciones locales significaron el principio del fin del monopolio del PRI. El punto de inflexión se presentó en 1989, cuando el Partido Acción Nacional (PAN) ganó la gubernatura en Baja California. En el 2000, el PRI perdió su hegemonía en el ámbito federal.

La operación del sistema federal mexicano ahora está en su máxima expresión si se compara con sus versiones anteriores, pero esto no significa que se hayan superado todos los problemas tradicionales y que el funcionamiento de la federación y de los estados no tenga carencias.

3.2. Municipio y descentralización

El municipio, en su concepción jurídica, como ya se mencionó, es la base de la división territorial y la célula de organización política y administrativa de las entidades federativas. Su instauración atiende la necesidad de construir condiciones adecuadas para la convivencia civil, pacífica y armónica entre los habitantes. Políticamente, Ochoa (1968)²² lo interpreta como la forma más conveniente para organizar la vida colectiva y para asegurar, bajo un esquema democrático, el ejercicio de la soberanía popular. En este mismo sentido, Núñez y Vargas (1992: 72-73) lo definen como la asociación de personas residentes en una circunscripción territorial con capacidad para satisfacer sus intereses comunes a través de órganos políticos propios. Estos autores identifican tres elementos sustanciales en el municipio:

- i. Población. Son los habitantes que radican permanente o temporalmente en el territorio municipal, con capacidad de decisión en la composición de su gobierno e incidencia directa en el arbitraje, operación y evaluación de las disposiciones que de éste emanen.
- ii. Territorio. Es el espacio físico donde se desarrollan las relaciones sociales, políticas y económicas de la población del municipio.
- iii. Gobierno. Es el órgano electo en forma popular directa que ejerce la potestad política en el territorio municipal, funciona como depositario de los intereses y las aspiraciones de la población, volviéndose tangible con la formación del Ayuntamiento y de la administración pública local.

El municipio, con base en su concepción jurídica y política, comprende una formación social compleja que concurre en una demarcación territorial definida, con la presencia de un órgano político-administrativo electo popularmente y que opera para satisfacer sus necesidades y demandas.²³ La idea del municipio integra todas las dimensiones del contexto en que se desenvuelve una población determinada.

22 Citado por Ziccardi (2002: 4).

23 En esta concepción quedan integrados los tres elementos constitutivos (población, territorio y gobierno) que puntualizan Núñez y Vargas.

Las 31 entidades federativas de la República Mexicana, en su conjunto, se dividen en 2,439 municipios (INAFED, 2006).²⁴ Esta división, sin embargo, puede ser engañosa, porque los municipios son muy diferentes entre sí: unos cuentan con una extensión territorial muy grande, mientras que otros son muy pequeños; unos albergan a un gran número de habitantes que contrastan con otros que tienen pocos; en algunos el Producto Interno Bruto (PIB) es muy alto y en otros muy bajo.

El número de municipios que conforma a cada estado es también muy desigual, por ejemplo: Oaxaca se divide en 570 municipios, Puebla en 212, Quintana Roo en 8, Baja California Sur en 5 (INAFED, 2006). Merino (2007: 7) argumenta que esta segmentación responde a la historia propia de cada entidad federativa y a su pasado indígena, pues los estados que hoy tienen la mayor cantidad de municipios concentraban la mayor parte de la población desde la Colonia (1521-1821). Los conflictos políticos entre comunidades indígenas obligaron también a sus gobernantes a multiplicar el número de municipios para intentar desvanecer estas confrontaciones.

A pesar de estas diferencias bien marcadas, los municipios tienen una serie de características jurídicas comunes, que se detallan y especifican en el artículo 115 constitucional (principal artículo federal que trata sobre los municipios), subrayándose las siguientes:

- Personalidad jurídica propia.
- Patrimonio propio.
- Gobierno colectivo, electo en forma popular.
- Administración libre de su hacienda.
- Existencia de facultades legislativas, ejecutivas y judiciales.
- Regulación de su funcionamiento con base en mandatos constitucionales, leyes federales, constitución estatal, leyes locales y reglamentos municipales.
- Interlocución directa, sin intermediación alguna y sin lazos de dependencia jerárquica, con los gobiernos de los estados y con el gobierno federal. Para la planeación y ejecución de programas de interés común establece relaciones de colaboración y coordinación con los otros dos niveles de gobierno, a través de instrumentos jurídicos.²⁵

24 Con la implantación del sistema municipal castellano en la Nueva España (México) nació formalmente el municipio. Hernán Cortés fundó el primero en 1519, al que llamó Villa Rica de la Vera Cruz, éste también fue el primero en América (Ortega, 1994: 20).

25 Existen además otros vínculos entre las entidades federativas y los municipios, por ejemplo, en materia de seguridad pública, los gobernadores tienen el mando de la fuerza pública en la sede de los poderes de los estados, ubicados en los municipios considerados como capitales, situación que exige coordinación directa entre ambos niveles de gobierno. En el resto de los municipios el encargado de la seguridad pública es el presidente municipal.

En 1983, a iniciativa del Poder Ejecutivo de la federación, el Poder Legislativo efectuó la primera de las dos reformas fundamentales que se han hecho al artículo 115 constitucional. Aquí está el origen de las principales dinámicas de descentralización en México, ya que se amplió la capacidad de gestión de los gobiernos municipales, al transferirles atribuciones políticas que les permitieran ejercer sus funciones con cierta autonomía. La mayoría de las características que hoy tienen los municipios (enunciadas en el párrafo anterior) fueron producto de esta reforma.

La segunda reforma, hecha en 1999, reforzó la descentralización política en México, al otorgarle a los gobiernos municipales el atributo de gobiernos de pleno derecho, con fuerza reglamentaria propia y competencias exclusivas; rompiéndose con esto el federalismo dual, el cual subordinaba a los gobiernos locales, tanto en materia jurídica como política, a los órganos gubernamentales de las entidades federativas. Era cierto que desde la Constitución Federal, en la visión del federalismo dual, se regulaban los rasgos más generales del municipio, pero era con el único propósito de no perder la coherencia institucional. Ahora, como producto de esta reforma, la entidad municipal es parte activa de la federación (Merino, 2007: 22).

Las reformas al artículo 115 constitucional de 1983 y 1999 cambiaron por completo la forma de actuar de los gobiernos municipales, los posicionaron como la modalidad fundamental de la descentralización en México al otorgarles autonomía tanto en la decisión como ejecución de las actividades encaminadas a la provisión de servicios públicos, al darles libertad en la administración de su propia hacienda, facultades para actuar en relación con la planeación del desarrollo y responsabilidades para reglamentar su propio funcionamiento (descentralización política). Los gobiernos municipales también ejecutan acciones derivadas de decisiones políticas tomadas por el gobierno estatal y/o federal (descentralización administrativa) (Cárdenas y Farah, 1997).²⁶

Los ingresos y las obligaciones de gasto de los gobiernos municipales además se han incrementado como consecuencia de su inserción, desde 1983, en el sistema de transferencias de recursos derivados del Presupuesto de Egresos de la Federación. Por consiguiente, los ingresos públicos municipales han mantenido una tendencia ascendente durante las tres últimas décadas. La federación, en específico, concede a los gobiernos municipales ingresos a través de participaciones federales (Fondos del Ramo 28) y apor-

26 Citado por Ziccardi (2002: 6).

taciones federales (Fondos del Ramo 33).²⁷ Estas transferencias de recursos hacia los gobiernos locales han fortalecido la descentralización política y administrativa en México.²⁸

Los gobiernos municipales son entonces la instancia medular para coordinar los esfuerzos políticos, sociales y económicos contra la pobreza. Su contacto directo con la población, aunado a las diversas atribuciones que tiene como consecuencia de las diferentes dinámicas de descentralización, lo hacen ser un espacio sustantivo para contribuir en la generación de procesos de desarrollo local.

3.3. Gobierno municipal: Ayuntamiento y administración pública

El gobierno municipal, desde 1519 en que se instauró en México, ha sido la instancia política más cercana a los ciudadanos, la base para sostener determinados regímenes, pero también, la principal palanca para impulsar cambios en el sistema político. Hoy, se ha consolidado como uno de los pilares básicos de la estructura institucional política del país.²⁹

27 El Ramo 28 está formado por ocho Fondos de Participaciones Federales: Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal, Fondo de Fiscalización, Participaciones por la venta final de gasolina y diesel, Fondo de Compensación, Fondo de Extracción de Hidrocarburos, Participación por concepto de impuestos asignables y Participaciones a municipios fronterizos o con litorales.

El Ramo 33 está formado por ocho Fondos de Aportaciones Federales: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF), Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FAST) y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF). Son recursos destinados para actividades específicas.

28 Los gobiernos municipales aparte de estos dos rubros federales obtienen ingresos por generación propia: impuestos (predial principalmente), derechos (pagos por servicios públicos, expedición de licencias para funcionamiento de giros mercantiles e industriales, por construcción y urbanización), productos (pagos recibidos por la enajenación de bienes patrimoniales, los cementerios, rastos municipales) y aprovechamientos (multas, recargos, gastos de ejecución, reintegro, indemnizaciones). Reciben ingresos además por cuenta de terceros (sobre la propiedad raíz, industria, comercio), por disponibilidades (dinero que no fue gastado el año anterior), por contribución de mejoras (cobros por beneficios derivados de la obra pública) y por deuda pública.

29 Son visibles los méritos históricos de los gobiernos municipales en México. Merino (2007: 13-16) argumenta que sirvieron de apoyo para la construcción del Estado-nación del siglo xix, fueron además una pieza clave para explicar la prolongada duración del régimen político basado en un sistema de partido único durante casi todo el siglo xx, pues eran utilizados como instrumentos para mantener el control y la estabilidad política de la nación. En los gobiernos municipales se inició –en la década de 1980– los procesos de alternancia política sistemática como producto de las elecciones locales, que en el 2000 involucró al régimen político en su conjunto, y asumieron las tareas gubernamentales –como ya se mencionó– que transfirió el gobierno federal en 1983.

El gobierno municipal está formado por dos partes: el Ayuntamiento, facultado para realizar las funciones legislativas/judiciales, y la administración pública local, encargada de las actividades ejecutivas. El Ayuntamiento representa a la autoridad superior en el municipio, es un gobierno colectivo, integrado por un presidente, quien es el responsable directo de éste, dos síndicos (uno propietario y otro suplente) y un cuerpo de regidores (propietarios y suplentes).^{30,31} La pluralidad política en este gobierno se refleja precisamente en los regidores, puesto que a través del mecanismo de representación proporcional (vía plurinominal) se conceden algunos de estos cargos a los partidos políticos que tuvieron menor número de votos en la elección.³²

El Ayuntamiento es elegido en forma popular mediante sufragio directo, libre y secreto, bajo el sistema electoral mixto de mayoría relativa³³ y de representación proporcional, con duración de tres años, sin posibilidad de reelección directa e inmediata.³⁴ En los procesos electorales municipales para elegir al Ayuntamiento, los partidos políticos presentan planillas cerradas y bloqueadas, formadas por los candidatos a presidente, síndicos y regidores, con excepción de los municipios de Chihuahua, donde se elige a la fórmula de síndicos por planilla diferenciada.

El Ayuntamiento funciona como un cuerpo colegiado deliberante y autónomo, opera de manera similar a la forma en que lo hacen los Congresos de los estados, ya que para resolver los asuntos correspondientes al municipio organiza reuniones de deliberación y discusión entre sus miembros, llamadas sesiones de cabildo³⁵, que pueden ser de cuatro tipos: 1) ordinarias, cuya realización es obligatoria atendiendo cierta periodicidad, por ejemplo, en los municipios del Estado de Michoacán deben llevarse a cabo –por lo menos– dos veces al mes, en la primera y segunda quincena; 2) extraordinarias, que se concretan cuantas veces sean necesarias para resolver situaciones de urgencia; 3) solemnes, son aquéllas que exigen una ceremonia especial, y 4) internas, las que por acuerdo del Ayuntamiento tengan carácter privado, asistiendo únicamente los miembros de éste.

30 La palabra Ayuntamiento significa “acción y resultado de juntar o reunir personas” (INAFED, S/f: 4).

31 El número de regidores para cada Ayuntamiento está estipulado en la Ley Orgánica Municipal de cada estado.

32 La cantidad de estos espacios está en función del porcentaje de votos que haya obtenido cada partido en la elección.

33 Método electoral por el cual el candidato o partido que logre más votos en una elección (así sea un sólo voto de diferencia) obtiene el cargo en disputa.

34 Sólo los gobiernos municipales del Estado de Coahuila tienen una duración de cuatro años.

35 Se han distinguido dos tipos de cabildo en la historia del Ayuntamiento en México: el cabildo como reunión de los representantes de la comunidad y el cabildo abierto que reúne a todos los ciudadanos para tomar decisiones. Actualmente, como es visible, predomina el primer tipo de cabildo, aunque se han implementado diversos mecanismos de participación ciudadana como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular para democratizarlo.

Para estudiar, examinar y encontrar las posibles soluciones a los problemas municipales, el Ayuntamiento forma comisiones colegiadas entre sus integrantes,³⁶ sin tener facultades ejecutivas por sí mismas. Las comisiones pueden ser de varios tipos (permanentes, transitorias y especiales) y se forman las que sean necesarias, atendiendo la situación específica de cada municipio, sólo hay dos obligatorias: gobierno y reglamentos (presidida por el presidente municipal) y hacienda pública municipal (presidida por el síndico).

La parte ejecutiva y judicial es presidida también por el presidente municipal,³⁷ de quien depende la administración pública local (integrada por directivos, técnicos y administrativos), sin que esto signifique la exclusión de la otra parte del Ayuntamiento (síndicos y regidores). Para la operación de las decisiones del Ayuntamiento y para responder, por ende, a las demandas de los habitantes del municipio se forman dependencias, organismos y entidades administrativas (Secretaría del Ayuntamiento, Tesorería, Contraloría, Seguridad Pública, Obras y Servicios Públicos, según las exigencias de la población local), así como gobiernos auxiliares en las localidades (jefaturas de tenencias y encargaturas del orden).³⁸

En suma, dos partes conforman al gobierno municipal: la política y la administrativa. La primera, lo integran las autoridades electas por votación popular directa (presidente, síndicos y regidores), responsables de tomar las decisiones políticas que conducen los destinos del municipio. Y la segunda, se constituye por los directivos (Secretario del Ayuntamiento, Tesorero, etc.), nombrados por el Ayuntamiento y responsables de hacer operativos los acuerdos y las decisiones tomadas por éste, y los técnicos y empleados, quienes ejecutan las órdenes de las autoridades (Ayuntamiento) y directivos.

3.4. Estructura orgánica de los gobiernos municipales del Estado de Michoacán

El Estado de Michoacán se divide para efectos de su organización política y administrativa en 113 municipios (véase cuadro 6 y mapa 1). Éstos, a su vez, cuentan con una cabecera municipal, sede del gobierno local y del espacio territorial donde se desarrolla la actividad “urbana”, tenencias (llamadas también localidades) y encargaturas del orden.

36 Los responsables de las comisiones son nombrados por el Ayuntamiento a propuesta del presidente y no se podrán asignar más de tres comisiones a cada regidor.

37 En especial, el síndico funge como agente del ministerio público en los casos y condiciones que determine la Ley Orgánica Municipal respectiva.

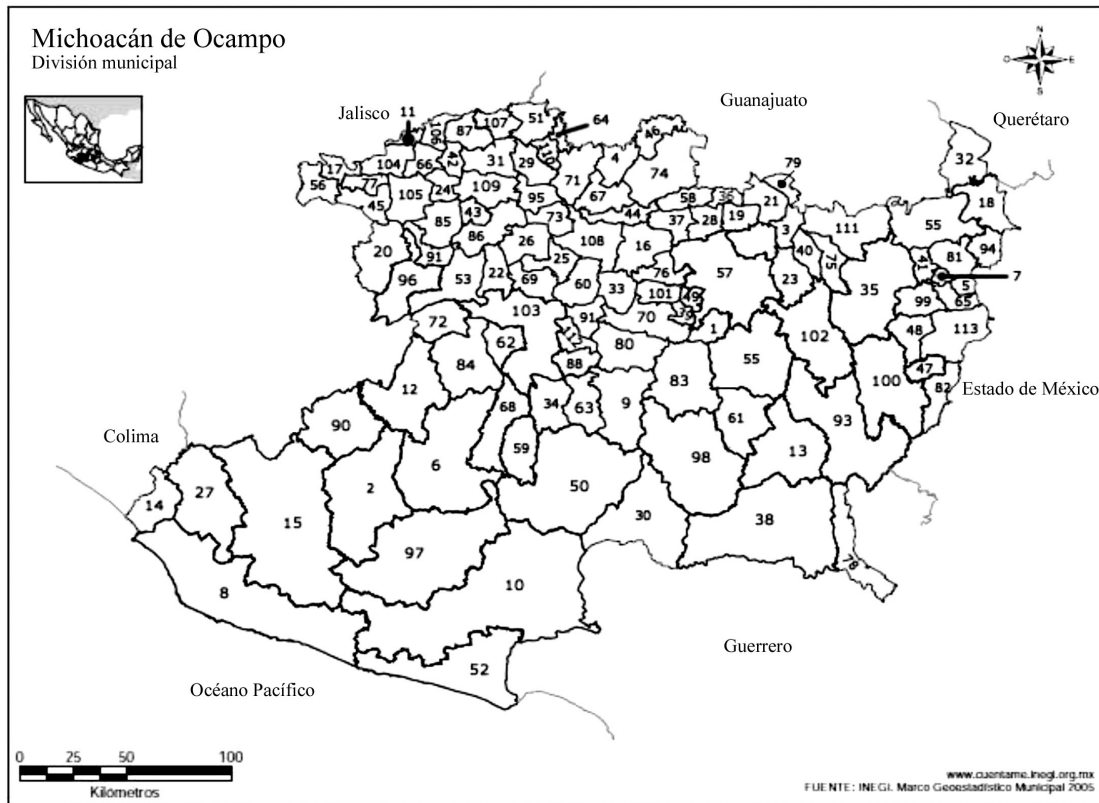
38 Los gobiernos auxiliares actúan en cada localidad del municipio como representantes políticos y administrativos del Ayuntamiento.

Cuadro 6 Municipios del Estado de Michoacán

1. Acutzio	23. Charo	46. José Sixto Verduzco	69. Paracho	92. Tingüindín
2. Aguililla	24. Chavinda	47. Juárez	70. Pátzcuaro	93. Tiquicheo de Nicolás Romero
3. Álvaro Obregón	25. Cherán	48. Jungapeo	71. Penjamillo	94. Tlalpujahua
4. Angamacutiro	26. Chicholta	49. Lagunillas	72. Peribán	95. Tlazazalca
5. Angangueo	27. Chinicuila	50. La Huacana	73. Purépero	96. Tocumbo
6. Apatzingán	28. Chucándiro	51. La Piedad	74. Puruándiro	97. Tumbiscatio
7. Áporo	29. Churintzio	52. Lázaro Cárdenas	75. Queréndaro	98. Turicato
8. Aquila	30. Churumuco	53. Los Reyes	76. Quiroga	99. Tuxpan
9. Ario	31. Ecuandureo	54. Madero	77. Sahuayo	100. Tuzantla
10. Arteaga	32. Epitacio Huerta	55. Maravatío	78. San Lucas	101. Tzintzuntzan
11. Brieseñas	33. Erongaricuaró	56. Marcos Castellanos	79. Santa Ana Maya	102. Tzitzio
12. Buenavista	34. Gabriel Zamora	57. Morelia	80. Salvador Escalante	103. Uruapan
13. Carácuaro	35. Hidalgo	58. Morelos	81. Senguio	104. Venustiano Carranza
14. Coahuayana	36. Huandacareo	59. Múgica	82. Susupuato	105. Villamar
15. Coalcomán de Vázquez Pallares	37. Huaniqueo	60. Nahuatzen	83. Tacámbaro	106. Vista Hermosa
16. Coeneo	38. Huetamo	61. Nocupétaro	84. Tancitaro	107. Yurécuaro
17. Cojumatlán de Régules	39. Huiramba	62. Nuevo Parangaricutiro	85. Tangamandapio	108. Zacapu
18. Contepec	40. Indaparapeo	63. Nuevo Urecho	86. Tangancicuaro	109. Zamora
19. Copándaro	41. Irimbo	64. Numarán	87. Tanhuato	110. Zináparo
20. Cotija	42. Ixtlán	65. Ocampo	88. Taretan	111. Zinapécuaro
21. Cuitzeo	43. Jacona	66. Pajacuarán	89. Tarímbaro	112. Ziracuaretiro
22. Charapan	44. Jiménez	67. Panindicuaro	90. Tepalcatepec	113. Zitácuaro
	45. Jiquilpan	68. Parácuaro	91. Tingambato	

Fuente: Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán (2001).

Mapa 1 División territorial de los municipios de Michoacán



Nota: De acuerdo a la numeración, véase el nombre de los municipios en el cuadro 6.
Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI (2005).

El marco jurídico que establece las bases de integración, organización y funcionamiento de los 113 gobiernos municipales de Michoacán está conformado por 89 instrumentos legales tanto de corte federal como estatal (Pérez, 2007).³⁹ Se trata de artículos de la Constitución Política Federal (en especial de los artículos 40, 41, 115 y 124) y Estatal, de 30 leyes federales, de 5 reglamentos federales, de 2 decretos federales, de un código federal, de 30 leyes estatales, de 7 reglamentos estatales, de 2 códigos estatales, de 2 convenios (gobierno federal-gobierno estatal), de 4 decretos estatales, de 4 gacetas parlamentarias y de 2 guías técnicas para manejar fondos municipales (véase cuadro 7).

Cuadro 7
Marco jurídico para los municipios del Estado de Michoacán, 2007

Marco jurídico federal	Marco jurídico estatal
1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	39. Constitución Política del Estado de Michoacán.
2. Ley del Servicio Militar Nacional.	40. Ley Orgánica Municipal.
3. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.	41. Ley de Hacienda.
4. Ley de la Policía Federal Preventiva..	42. Ley de Salud.
5. Ley que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	43. Ley de Acceso a la Información Pública.
6. Ley General de Educación.	44. Ley de Fiscalización Superior.
7. Ley de Seguridad Nacional.	45. Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.
8. Ley de Vivienda.	46. Ley de Tránsito y Vialidad.
9. Ley Federal de Turismo.	47. Ley Estatal de Educación.
10. Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.	48. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
11. Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.	49. Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado.
12. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.	50. Ley de Archivos Administrativos e Históricos del Estado de Michoacán y de sus Municipios.
13. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.	51. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
14. Ley General de Desarrollo Social.	52. Ley de Obras Públicas del Estado de Michoacán y de sus Municipios.
15. Ley de Aguas Nacionales.	53. Ley de Planeación.
16. Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.	54. Ley de Desarrollo Urbano..
17. Ley Federal de Desarrollo Rural Sustentable.	55. Ley del Agua y Gestión de Cuencas.
18. Ley Federal de Salud.	56. Ley de Seguridad Pública.

³⁹ Raúl Pérez en su compilación contempla 88 instrumentos legales para la normatividad del municipio michoacano. En este trabajo, se ha agregado uno más, la Ley Federal de Planeación, siendo entonces 89.

Marco jurídico federal	Marco jurídico estatal
19. Ley Federal de Planeación.	57. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles e Inmuebles.
20. Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.	58. Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.
21. Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.	59. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia.
22. Ley de Información Estadística y Geográfica.	60. Ley de Periódico Oficial.
23. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	61. Ley de Protección Civil.
24. Ley de Coordinación Fiscal.	62. Ley de Desarrollo Integral Sustentable.
25. Ley del Seguro Social.	63. Ley de Desarrollo Forestal Sustentable.
26. Ley del Impuesto sobre la Renta.	64. Ley de Organizaciones Agrícolas.
27. Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso Vehicular.	65. Ley de Deuda Pública.
28. Ley del Impuesto al Activo.	66. Ley de Cultura Física y Deporte.
29. Ley del Impuesto al Valor Agregado.	67. Ley de Catastro.
30. Ley Federal de Derechos	68. Ley de Comunicaciones y Transportes.
31. Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales.	69. Código Fiscal Municipal.
32. Reglamento de la Ley del Seguro Social en materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización.	70. Código Electoral.
33. Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.	71. Reglamento Interior de la Auditoría Superior.
34. Reglamento del artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal en materia de registro de obligaciones y empréstitos de entidades federativas y municipios.	72. Reglamento de la Ley de Obras Públicas.
35. Reglamento de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.	73. Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestaciones de Servicios relacionados con Bienes Muebles e Inmuebles.
36. Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Protección Social en Salud.	74. Reglamento de la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.
37. Decreto por el que se otorgan diversos beneficios fiscales.	75. Reglamento de la Ley de Protección Civil.
38. Presupuestos de Egresos de la Federación	76. Reglamento de Construcciones.
	77. Reglamento Interior de la Administración Pública Centralizada.
	78. Gaceta Parlamentaria, Volumen III, No. 30.
	79. Gaceta Parlamentaria, Volumen IV, No. 43-A.
	80. Gaceta Parlamentaria, Volumen V, No. 47.
	81. Gaceta Parlamentaria, Volumen V, No. 51.
	82. Convenio de Coordinación en el Marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Gobierno Federal-Gobierno Estatal.

Marco jurídico federal	Marco jurídico estatal
	83. Convenio de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal. Gobierno Federal-Gobierno Estatal.
	84. Decreto No. 44 de Reformas a la Constitución Política Estatal.
	85. Decreto No. 45 que reforma diversos artículos de la Constitución Política Estatal.
	86. Decreto mediante el cual se establecen las participaciones que corresponden a los municipios.
	87. Decreto que contiene el Presupuesto de Egresos Estatal.
	88. Guía técnica para el manejo del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM).
	89. Guía técnica para el manejo del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN)

Fuente: Elaboración propia con base en Pérez (2007).

La Ley Orgánica Municipal (uno de estos 89 instrumentos legales) puntualiza que los Ayuntamientos de los municipios de Apatzingán, Hidalgo, La Piedad, Lázaro Cárdenas, Morelia, Uruapan, Zacapu, Zamora y Zitácuaro se integran con siete regidores electos por mayoría relativa y hasta con cinco regidores de representación proporcional. Estos municipios se integran así por ser los más poblados del estado y por su alto y muy alto nivel de urbanización. Los Ayuntamientos de los municipios de Puruándiro, Maravatío, Jiquilpan, Los Reyes, Pátzcuaro, Huetamo, Coalcomán de Vázquez Pallares, Múgica, Jacona, Sahuayo y Zinapécuaro se forman con seis regidores electos por mayoría relativa y hasta con cuatro regidores de representación proporcional. Estos municipios tienen también alta población y alto nivel de urbanización. El caso de Coalcomán de Vázquez Pallares es distinto, escapa de estas características, pero debido a su extensión territorial (la tercera mayor del estado) y a la gran cantidad de localidades que alberga (tiene más de 1000) se compone por ese número de regidores. El resto de los Ayuntamientos de los municipios se conforma por cuatro regidores de mayoría relativa y hasta por tres regidores de representación proporcional. Son municipios con particularidades semi-urbanas y rurales.

La administración pública de los municipios debe estar integrada, por lo menos, por tres dependencias claves: Secretaría del Ayuntamiento, encargada de auxiliar al presidente en la política interior del municipio; Tesorería, autorizada para recaudar los ingresos municipales; y Contraloría, comisionada para el control interno y el desarrollo administrativo.

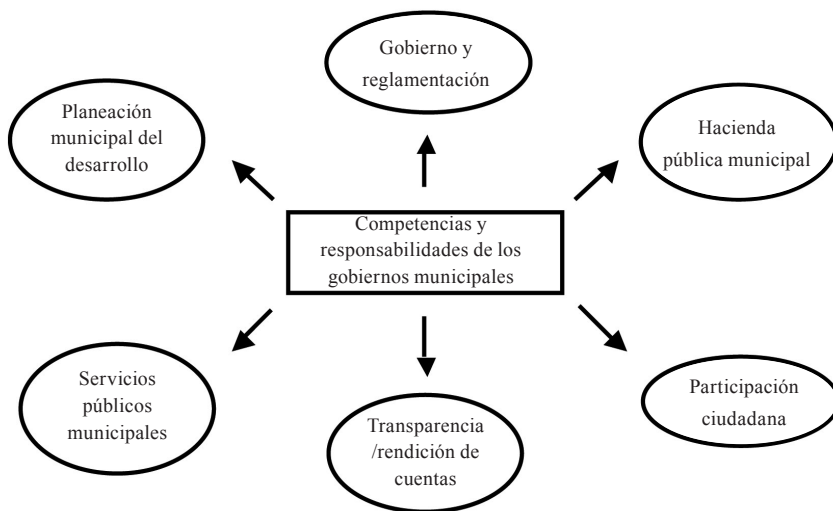
Los cargos de presidente municipal, síndico y regidores son obligatorios y de tiempo completo, pero no gratuitos, reciben una remuneración, atendiendo los principios de racionalidad, austeridad y disciplina del gasto, así

como a las condiciones socio-económicas del municipio. Los jefes de tenencia, encargados del orden, directivos, técnicos y empleados administrativos tienen también una retribución monetaria.

3.5. Competencias y responsabilidades legales de los gobiernos municipales del Estado de Michoacán

Las competencias y responsabilidades legales de los gobiernos municipales están marcadas en los 89 instrumentos legales que organiza Raúl Pérez. Se pueden agrupar en seis grandes grupos: gobierno y reglamentación, planeación del desarrollo, hacienda pública, servicios públicos, participación ciudadana y transparencia/rendición de cuentas (véase figura 1). El primer grupo (gobierno y reglamentación), corresponde exclusivamente a la operación del Ayuntamiento, aquí se trabajan los asuntos políticos y legislativos del municipio. En los otros cinco grupos, se manejan funciones de ejecución, que constituyen los objetivos que persigue la administración pública local.

Figura 1
Competencias y responsabilidades legales
de los gobiernos municipales de Michoacán



Fuente: Elaboración propia con base en Pérez (2007).

3.5.1. *Gobierno y reglamentación municipal*

Los gobiernos municipales, mediante el Ayuntamiento, tienen la capacidad de reglamentar su organización y funcionamiento; además de regular la oferta de servicios públicos y las actividades de particulares que afecten el desarrollo cotidiano de la vida comunitaria. Los reglamentos son la manera en cómo se traducen los instrumentos legales que norman el ámbito del gobierno local en acciones explícitas y concretas.

La facultad reglamentaria de los Ayuntamientos abarca la emisión de los siguientes elementos jurídicos:

- Bando de gobierno. Determina la organización y el funcionamiento del Ayuntamiento y de la administración pública municipal, es aprobado en sesión de cabildo y remitido al congreso local y al ejecutivo estatal para su conocimiento.
- Reglamentos específicos. Establecen normas obligatorias tanto para la municipalidad como para los habitantes del municipio, comprenden las áreas de organización administrativa interna, participación ciudadana, servicios públicos, desarrollo urbano, desarrollo social, crecimiento económico, ecología, entre otras.
- Circulares y disposiciones administrativas. Son documentos de carácter oficial de cumplimiento obligatorio al interior de los gobiernos municipales. Regulan los procesos de administración municipal y los enlaces de comunicación administrativa interna y de comunicación institucional externa. Establecen también ordenamientos a particulares, por ejemplo: determinar fechas/horarios en que diversos establecimientos comerciales deben cerrar.⁴⁰

El proceso para crear o modificar el bando de gobierno y los reglamentos es precisado por el propio Ayuntamiento. Este proceso está compuesto generalmente por seis fases: definición (se analizan las necesidades y requerimientos de la comunidad para formar un anteproyecto, el cual se somete a consideración de expertos y es auscultado por los miembros de la población), presentación de la iniciativa ante las autoridades municipales, discusión en cabildo, dictamen (aprobación o desaprobarción de la iniciativa), publicación y aplicación.⁴¹

40 Los Ayuntamientos tienen la obligación de difundir los bandos de gobierno, los reglamentos específicos, y las circulares y disposiciones administrativas para orientar su cumplimiento.

41 El proceso reglamentario es similar al proceso legislativo.

3.5.2. Planeación municipal del desarrollo

El Plan Municipal de Desarrollo, resultado de un proceso participativo, es el instrumento rector del trabajo del gobierno local, donde se precisan los objetivos, las estrategias y las prioridades en materia económica, social y política del municipio; se especifican los recursos, en sus programas operativos, que serán asignados a tales objetivos; y se asignan (también en sus programas operativos) las dependencias, entidades y unidades administrativas responsables de alcanzarlos. El plan debe ser congruente con los objetivos, las estrategias y prioridades marcadas en los planes estatales y federales.⁴²

La elaboración, aprobación interna y publicación del Plan Municipal de Desarrollo, para el caso de los municipios de Michoacán, debe hacerse dentro de los dos primeros meses de gestión (a partir de la instalación del Ayuntamiento), así como su presentación ante el congreso local. El plan tendrá una vigencia de tres años y sus programas operativos serán anuales, ambos –el plan y sus programas– son de cumplimiento obligatorio para la administración pública local. Los gobiernos municipales podrán convenir con los gobiernos federal, estatal y municipales acuerdos de colaboración para lograr los objetivos planteados en el plan.

Para la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo, el Ayuntamiento formará un Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), quien será el encargado de promover y coordinar la formulación, instrumentación y evaluación de este plan, fungirá también como mecanismo de comunicación entre las localidades, los sectores privados, las organizaciones no gubernamentales y el gobierno local en el periodo de elaboración y evaluación (INAFED, S/f: 71). Este comité es el vínculo de coordinación institucional con el Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE), con el objeto de mantener la coherencia entre los planes (federal, estatal y municipal).⁴³

42 La planeación del desarrollo de los municipios de Michoacán se sustenta en marcos jurídicos federales y estatales. Los artículos 25, 26 y 115 de la Constitución Política Federal y la Ley de Planeación Federal marcan que el Estado es el rector del desarrollo integral en México, para lo cual creará un Sistema Nacional de Planeación Democrática, garantizando la participación de las entidades federativas y de los municipios en la planeación del desarrollo. Estos instrumentos legales constituyen el marco jurídico federal. La Constitución Política Estatal y la Ley de Planeación Estatal plasman las bases para la organización del sistema de planeación de la entidad. Estas ordenanzas legales corresponden al marco jurídico estatal. La Ley Orgánica Municipal, por su parte, señala las facultades de los gobiernos locales para la planeación municipal del desarrollo, la cual debe ser congruente con la planeación federal y estatal.

43 El COPLADEMUN se integra por un presidente (presidente municipal), por un coordinador (designado por el presidente municipal), por un secretario técnico (representante del COPLADE), por miembros de las dependencias de la administración pública federal y estatal, por los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública local, y por representantes de los sectores social y privado del municipio.

La hechura del Plan Municipal de Desarrollo comprende, por lo menos, cuatro etapas (INAFED, S/f: 74-76):

1. Diseño y formulación. Se identifican, por un lado, los problemas, rezagos, demandas y necesidades de las comunidades y de los sectores productivos y; por el otro, se detectan los recursos reales y potenciales con que cuenta el municipio. Esta etapa es la más analítica, corresponde al diagnóstico municipal, es donde se definen los objetivos, las estrategias y las prioridades a cumplir durante el trienio.
2. Validación y aprobación. El producto obtenido en la etapa anterior es revisado, analizado y aprobado por los diversos grupos sociales, privados y públicos involucrados con el desarrollo del municipio.
3. Programación y ejecución. Los objetivos son traducidos en acciones concretas (programas operativos) y se determinan los periodos en que se realizarán así como los responsables directos de ejecutarlas.
4. Control y evaluación. Corresponde a las actividades necesarias para conocer el grado de cumplimiento del plan y de sus programas operativos, con el fin de detectar errores o posibles desviaciones. La valoración cuantitativa y cualitativa de los resultados obtenidos permite a las autoridades municipales apreciar el alcance de los objetivos y su impacto en el municipio.⁴⁴

3.5.3. *Hacienda pública municipal*

La hacienda del municipio se refiere al conjunto de recursos patrimoniales y financieros con que cuenta la municipalidad para la realización de sus fines (INAFED, S/f: 59). Estos recursos, para el caso de los gobiernos locales de Michoacán, corresponden a los bienes muebles e inmuebles que pertenecen al municipio detallados en la Ley Orgánica Municipal, a los ingresos que señala la Ley de Hacienda Municipal y la Ley de Ingresos Municipales (impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, cuenta de terceros, disponibilidades y contribución de mejoras),⁴⁵ a los ingresos que especifican las leyes federales y estatales respectivas (participaciones y aportaciones federales), y a los ingresos por deuda pública, sujetos a las bases establecidas en la Ley Estatal de Deuda Pública.

Los gobiernos locales para administrar su hacienda, primero presentan la propuesta de iniciativa de Ley de Ingresos Municipales ante el congreso

44 La participación de la ciudadana en estas cuatro etapas es imperativa, otorga legitimidad al Plan Municipal de Desarrollo.

45 En la Ley de Ingresos Municipal se fijan las cuotas, tasas y tarifas para cada fuente de ingresos.

local para su revisión y aprobación, el contenido de esta ley es elaborado inicialmente por el tesorero y examinado por el Ayuntamiento. La vinculación de la Ley de Ingresos Municipales con los objetivos, las estrategias y las prioridades del Plan Municipal de Desarrollo debe ser clara. Luego, los gobiernos locales elaboran el Presupuesto Municipal de Egresos, para controlar y evaluar su gasto en función del Plan Municipal de Desarrollo.⁴⁶ Este presupuesto es construido también por el tesorero y aprobado por el Ayuntamiento, cuya aplicación es supervisada y fiscalizada por el congreso local.⁴⁷ En este documento se analiza la relación entre ingresos y egresos. La Ley de Ingresos Municipal y el Presupuesto Municipal de Egresos corresponden a la actividad presupuestaria del gobierno local.

La función financiera del gobierno municipal se pone en marcha con la operación de tal presupuestación, que incluye entre otras actividades la recaudación de ingresos, el ejercicio del gasto, la contabilización de los recursos utilizados y la presentación de la situación financiera ante las autoridades competentes y la ciudadanía en general (publicación de documentos financieros sobre el origen y aplicación de los recursos).

3.5.4. Servicios públicos municipales

Se considera como servicio público municipal a toda prestación que tenga por objeto satisfacer necesidades básicas, éste puede ser ofertado por el gobierno local o por particulares mediante una concesión otorgada por la autoridad competente. Esto último se trata, hasta cierto punto, de una descentralización económica, se presenta la formación de cuasi-mercados. Los gobiernos municipales en Michoacán están obligados a proveer con eficiencia, calidad y puntualidad los servicios públicos, entre los que destacan:

- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales.
- Alumbrado público.
- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
- Mercados y centrales de abastos.
- Panteones.
- Rastro.
- Calles, parques y jardines.
- Seguridad Pública (en los términos que marca el artículo 21 de la Constitución Federal).
- Policía preventiva y tránsito.⁴⁸

46 El gasto público puede ser por concepto corriente (costo directo de la administración), de inversión (construcción de obra pública, adquisición de bienes) y de deuda (pagar los compromisos financieros).

47 El Presupuesto Municipal de Egresos se elabora conforme a lo establecido en la Ley Estatal de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

48 No podrán ser objeto de concesión los servicios de seguridad pública y policía preventiva y tránsito.

3.5.5. *Participación ciudadana en el municipio*

Los gobiernos municipales en Michoacán deben fomentar y propiciar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones sobre los proyectos que se implementen en el municipio, a fin de consolidar la democracia participativa en el ámbito local. La ciudadanía es el actor clave en la elaboración (mediante el COPLADEMUN), ejecución, vigilancia del cumplimiento y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo.

Los Ayuntamientos dentro de sus primeros noventa días naturales de gestión deben convocar y participar en la constitución y organización de los diversos organismos de participación ciudadana que funcionarán durante del trienio. Los Ayuntamientos, asimismo, podrán promover la participación ciudadana a través del:

- Referéndum. Proceso que permite a los habitantes del municipio manifestar su aceptación o rechazo de las medidas de carácter general que apruebe el Ayuntamiento, o bien, pedir la aprobación de iniciativas populares rechazadas en sesiones de cabildo. Los resultados del referéndum tienen carácter obligatorio para el Ayuntamiento.
- Plebiscito. Procedimiento por medio del cual la población municipal aprueba o rechaza la gestión del gobierno local. Los resultados del plebiscito serán obligatorios para el Ayuntamiento.
- Iniciativa popular. Derecho que tienen los ciudadanos de proponer ante la autoridad municipal la aprobación de reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general, así como la ejecución de programas para el beneficio de la población municipal.

3.5.6. *Transparencia/rendición de cuentas en el municipio*

La rendición de cuentas constituye el proceso formal y periódico de dar información concreta acerca de las acciones, del avance y de los resultados del Plan Municipal de Desarrollo a la ciudadanía y a las autoridades correspondientes. A través de la rendición de cuentas es posible verificar el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el plan y hacer efectiva la responsabilidad de los gobernantes (Ayuntamiento y administración pública local) ante los demandantes.

Para que la rendición de cuentas sea eficaz, debe cumplir con los siguientes requisitos (INAFED, S/f: 89-90):

- Que sea un proceso institucionalizado y no una actividad intermitente y esporádica.
- Presentarse en todos los niveles del gobierno municipal.
- Evaluar los resultados dando lugar a premios y sanciones.
- Que esté sustentada en información generada por evaluaciones de eficacia y eficiencia.
- Que sea pública.

En Michoacán, los gobiernos municipales deben someter anualmente a examen su Cuenta Pública correspondiente al año inmediato anterior; publicar en el Periódico Oficial del Estado el Presupuesto de Egresos, el Plan Municipal de Desarrollo, los reglamentos municipales, los bandos de gobierno, las circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general en el municipio; publicar trimestralmente el Estado de Origen y Aplicación de los Recursos Públicos en la tabla de avisos del Ayuntamiento o en el periódico de mayor circulación del municipio; enviar al titular del poder ejecutivo estatal, dentro de los primeros quince días del mes de diciembre de cada año, un informe de las labores desarrolladas en el ejercicio; y organizar, operar y actualizar el sistema municipal de información económica, social y estadística de interés general.