

MENCIÓN HONORÍFICA

EL CUARTO NIVEL DE GOBIERNO AUTÓNOMO: LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA GESTIÓN SUBMUNICIPAL

Giordano Julián Cervera Leonetti

Si la ciudadanía mexicana decidiera ejercer su derecho constitucional a modificar la forma de su Gobierno, ¿cuál podría ser su mejor primer paso? Con miras a democratizar la vida política del Estado, ¿cuál de todas sus instituciones exige ser reestructurada con mayor presteza y radicalidad?

Este ensayo argumenta a favor de la creación de un cuarto nivel de Gobierno autónomo (CNGA) submunicipal como nueva base política y administrativa del territorio nacional, con respaldo constitucional y con todas las atribuciones del municipio libre, pero sin replicar sus estructuras verticales y discriminatorias, herencia del periodo virreinal. El primer apartado ofrece un diagnóstico general de la situación político-administrativa de México y una crítica a los criterios centralistas que dictan la repartición presupuestal entre las instancias federales, estatales y municipales, así como al interior de estas últimas. El segundo repara en

las muchas comunidades purépechas que han constituido autogobiernos submunicipales efectivos, democráticos y transparentes, inspirados y apoyados en los antecedentes jurídico-políticos del municipio autónomo de Cherán. El tercero valora la posibilidad y el potencial democrático de extender dichos esfuerzos descentralizadores al resto de la república, inclusive a los sectores no indígenas cuyo derecho al autogobierno comunitario aún no ha sido legalmente reconocido.

La propuesta responde a la gravedad de las múltiples crisis —económicas, ecológicas y humanitarias— que aquejan a la mayor parte de la población de México, pero especialmente a los sectores campesinos e indígenas, sujetos a una serie de condiciones estructurales desfavorables; por ejemplo, la subordinación de las localidades rurales a las cabeceras municipales que perpetúan su rezago material, su desorganización y su vulnerabilidad ante todo tipo de agentes desintegradores de la cohesión comunitaria.

Como demuestra una serie de ejemplos exitosos con epicentro en la región purépecha de Michoacán, el CNGA ha emergido como una alternativa institucional factible para levar algunas de las anclas sociopolíticas que inhiben el desarrollo del país. Los más graves problemas estructurales del municipio libre han sido revertidos por varias comunidades purépechas que, al autonomizarse, han innovado colectivamente en los diseños institucionales de sus autogobiernos por «usos y costumbres». Mi valoración positiva de dichas experiencias autonómicas se basa en un estudio etnográfico directo de sus procesos de organización política pacífica, mediante los cuales han logrado ejercer su derecho a la libre determinación, reconocido en la Carta Magna, la Constitución de Michoacán, la Ley Orgánica Municipal de esa misma entidad federativa y dos tratados internacionales ratificados por México: el Convenio 169 de la Organización

Internacional del Trabajo y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

El autogobierno comunitario también se presenta como una forma de encauzar productivamente la politización y el creciente ímpetu transformador de la ciudadanía, pues estos dos factores, por sí solos, no garantizan resultados deseables: la gente puede dejarse seducir por un populismo autoritario y paralizante —como ya es moda en el siglo XXI (Meza Carmona, 2020)— o construir nuevas estructuras más horizontales, descentralizadas y productoras de abundancia sostenible bien distribuida. La oficialización del CNGA podría ser decisiva para que el Estado avance hacia la segunda de estas dos posibilidades: una mayor democratización y un involucramiento ciudadano más activo en la vida pública.

A lo largo del texto, concibo por «centralismo» a una tendencia de gran parte de las institucionales del Estado a producir una creciente desigualdad económico-política que se refleja en la repartición geográfica de la riqueza y de la población. Esta definición no proviene de un marco teórico preestablecido, sino que emerge del análisis de una serie de datos cualitativos y cuantitativos propios y ajenos. Mi noción de «centralismo» es un concepto abstraído a partir de la observación de un patrón recurrente en prácticamente todas las subdivisiones teóricas o concretas del Estado: en México, la repartición del poder y el capital a casi cualquier escala institucional o territorial corresponde a una misma tendencia de acumulación y «desigualdad extrema» (Esquivel Hernández, 2015).

Dichas tendencias centralistas amenazan y obstaculizan la democracia, el Estado de derecho y el bienestar material y psicológico de la población, si por democracia se concibe un sistema social que reparta equitativamente el poder y la riqueza, con fomento al desarrollo de cada uno de sus

miembros. Por lo tanto, descentralización implica democratización y viceversa.

El centralismo fiscal y político en México

Este apartado aporta evidencias a favor de la teoría y la estrategia de investigación sugeridas por Robert Gilpin (2001) en su clásico *Global Political Economy*, las cuales enfatizan el rol central del Gobierno —y de los procesos políticos en general— en el control de la economía, incluso en un contexto neoliberal de reducción del Estado de bienestar y de aparente *descontrol* de los flujos financieros.

Los siguientes subapartados identifican tres principales factores de política fiscal y de diseño institucional que destruyen innecesariamente el desarrollo de la mayor parte del territorio y de la población del país. Se enfatizan los problemas sociales que el CNGA ayuda a resolver, sin aspirar a la exhaustividad explicativa.

La austeridad fiscal y otras políticas económicas neoliberales

Pese al discurso antineoliberal de la actual administración federal, sus políticas macroeconómicas continúan las mismas tendencias de sus últimos seis predecesores. Como señala el economista Arturo Huerta González (2017, 2021), en términos cuantitativos, el presupuesto de egresos de la Federación sigue siendo insuficiente para promover el crecimiento económico y el desarrollo social. Existe un círculo vicioso entre las políticas de austeridad fiscal, la baja recaudación del Gobierno y la creciente influencia política de «la cúpula empresarial». El percentil más rico de la población es el mayor impulsor y beneficiario de la austeridad fiscal, las altas

tasas de interés y la apertura comercial. Los tres principales efectos de estas políticas neoliberales explican su respaldo y promoción por parte de las élites empresariales y financieras.

En primer lugar, el alto desempleo y el bajo nivel general de los sueldos —provocados por la contracción artificial de la demanda agregada— resultan en tasas de explotación laboral elevadas: los empleados aportan mucho más valor a las empresas del que se les retribuye salarialmente.

En segundo, al limitarse tanto el gasto gubernamental, se abren posibilidades de inversión altamente redituables para el capital privado que amplía su influencia en empresas, sectores y actividades económicas que solían pertenecer al Gobierno, como el sector salud, la extracción y el procesamiento de combustibles fósiles, etcétera.

En tercero, las altas tasas de interés establecidas por el Banco de México generan un clima propicio para la especulación en activos financieros, en perjuicio del sector productivo generador de nuevos empleos, el cual se vuelve menos redituable para la inversión privada.

La región purépecha ejemplifica los resultados de las políticas macroeconómicas neoliberales. Ante la caída de los precios del maíz a causa de la apertura comercial excesiva, las actividades productivas de esta región de Michoacán se basan en formas cada vez más monopólicas de propiedad, en la explotación de mano de obra indígena muy mal pagada y en la extracción y exportación de riquezas naturales, como las maderas preciosas, una situación muy semejante en sus efectos e implicaciones al modo de producción colonial. Su actual versión neoliberal se perpetúa gracias a la marginación y el abandono material de las submunicipalidades, las cuales, al no ofrecer fuentes de empleo en el ámbito local, se convierten conjuntamente en expulsoras masivas de mano de obra agrícola-industrial. El gran número de campesinos indígenas en busca de trabajo —pau-

perizados al no poder competir contra el maíz importado— explica el hecho de que se les paguen salarios miserables. Por ejemplo, las jornaleras purépechas no ganan más de 900 pesos semanales en el cultivo de frutillas y aguacate, el cual realizan con un trabajo no solo extenuante, sino también muy nocivo para la salud por los fuertes agroquímicos a los que se exponen (Velázquez, 2019).

La repartición inequitativa del presupuesto federal

Si se comparan los montos destinados al nivel federal del Gobierno, a las entidades federativas y a los municipios, se observa un marcado centralismo en la repartición presupuestal. No solo se aprueba un presupuesto insuficiente, sino que este se distribuye con muy poco sentido de equidad: sin dar más a quienes más lo necesitan, al asignar más dinero a los sectores poblacionales, municipios e instancias públicas que de por sí concentran mayor capital, poder e influencia.

La distribución de los ingresos hacia estados y municipios ha oscilado —con una fuerte tendencia a la baja— dentro de un rango que puede ejemplificarse con cifras de 1999: «80% para el Gobierno federal, 16% para los 31 gobiernos estatales y poco más de 4% para los ya cerca de 2,450 gobiernos municipales» (Olmedo, 2005, pp. 179-180). Para poner lo anterior en perspectiva histórica, es importante saber que «el porcentaje de los ingresos totales de la Federación destinado a municipios bajó de 8.9% en 1932 a 0.8% en 1974 y a 1% en 1982». En 1983, el Presidente Miguel de la Madrid efectuó una reforma al artículo 115 constitucional con la supuesta intención de marcar un «cambio de rumbo» hacia la descentralización, lo que explica el ligero incremento de 1983 a 1999 (Olmedo, 2005, pp. 179-180).

Sin embargo, a la fecha, perdura el centralismo en la repartición de los recursos públicos. El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) representó tan solo 1.2% del total de los egresos federales para el ejercicio fiscal 2020, con un monto de 75,332 millones de pesos (Presidencia de la República, s. f., p. 91). Si al FAISM se le agregan los 84,263.6 millones de pesos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN) (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2019, p. 3), la cifra resultante es de 159,595.6 millones de pesos. Esta cantidad representa solo 2.6% de los egresos federales y constituye prácticamente la totalidad del presupuesto público entregado a los municipios para su desarrollo material.

Los ayuntamientos también se benefician del Ramo 28 —para el pago de nóminas y el gasto corriente administrativo—, pero sería un error considerarlo como un factor de desarrollo, pues los sueldos del Presidente Municipal y sus subordinados inmediatos suelen abarcar un alto porcentaje de este ramo y de los ingresos totales del Ayuntamiento, sobre todo si se trata de municipios rurales y poco poblados. También el impacto del FORTAMUN —destinado a la mejora de la infraestructura en seguridad— es dudoso en cuanto al mejoramiento de las condiciones de vida en municipios pobres y marginados, donde la policía llega a estar coludida con el crimen organizado. Por si fuera poco, el dinero del FAISM llega etiquetado para gastarse exclusivamente en ciertos tipos de obras de infraestructura social —como pavimentaciones, sistemas de drenaje, canchas deportivas, etcétera—, lo que restringe aún más las posibilidades de desarrollo municipal.

Los estados y municipios no tienen opciones en el corto plazo para recibir más recursos de la Federación, pues el sistema de coordinación fiscal no asigna recursos a partir

de criterios relacionados con desempeño o el esfuerzo y el logro de resultados. La evidencia señala que los recursos de las participaciones se asignan inercialmente; sobre todo con base en la cantidad de población estatal y otros criterios igual de inerciales, relacionados con la ubicación geográfica, es decir, si se ubica en el litoral, en la frontera norte o cuenta con petróleo (Álvarez, 2020).

La inercia, en este contexto, se refiere al efecto de estas políticas económicas de perpetuar un *statu quo* cuyas agudas desigualdades han tendido a recrudecerse en los últimos 40 años. En vez de que el presupuesto público ayude a mitigar la pobreza en municipios rurales de bajos ingresos, poca población y alta marginación, una porción desmedida de recursos públicos se destina a las ciudades, que de por sí recaudan sumas cuantiosas mediante el cobro del impuesto predial y otros gravámenes similares.

El centralismo también impera en los programas sectoriales de desarrollo socioeconómico impulsados por el Gobierno federal a través de las secretarías de «agricultura, industria, comercio, educación, salud, etc.». Cada una de estas tienen «sus propias metas, sus calendarios y sus modos de evaluación, sin tomar en cuenta los resultados de su acción en las regiones y comunidades a las que pretende beneficiar» (Olmedo, 2005, p. 13). Se contradice a la Ley de Planeación y su noción del municipio como:

[...] base sobre la cual se eleve el plan estatal y el plan nacional de desarrollo. [...] La experiencia histórica es que los intereses de las diferentes secretarías de Estado federales y estatales han predominado sobre las necesidades de la comunidad que busca su desarrollo integral. En la práctica cada secretaría de Estado (sector) tiende a independizarse y autonomizarse respecto de las otras secretarías de Estado (p. 69).

Se desdeña y se desincentiva una alternativa de desarrollo que defenderé más adelante: el bienestar socioeconómico y ecológico promovido y organizado desde bases comunitarias que coordinen democráticamente la gestión pública, con el potencial de sumar esfuerzos a nivel regional y con mayor adecuación a contextos y espacios —físicos y sociales— específicos.

El abandono de las comunidades submunicipales

El centralismo presupuestal que caracteriza las relaciones entre el Gobierno federal, los estados y los municipios también se reproduce al interior de estos últimos, pues los Ayuntamientos suelen privilegiar a las cabeceras y, fuera de ellas, solo a unos cuantos grupos selectos de clientelas electorales (Díaz Cayeros y Silva Castañeda, 2004). La explicación de estas dinámicas discriminatorias radica en el origen colonial del municipio libre, nombrado así en la Constitución de 1917. El tercer nivel de Gobierno retoma el diseño institucional de la república de indios (siglo XVI) y el Ayuntamiento decimonónico, además de haber sido parte explícita del proyecto integracionista de Gonzalo Aguirre Beltrán¹ (Burguete Cal y Mayor, 2008, pp. 77-78).

El municipio mexicano y latinoamericano fue diseñado como un instrumento de conquista y de colonización hace

1 Uno de los principales promotores de las políticas indigenistas en México e ideólogo personal de muchos presidentes. Para Aguirre Beltrán, los pueblos indígenas debían ser integrados a la vida económica del país para propiciar su proletarianización. El trasfondo de esta propuesta es un historicismo ortodoxo que condiciona la emancipación de los pueblos indígenas a su aculturación y asimilación a las estructuras y lógicas del Estado-nación, sobre todo al mercado capitalista.

cinco siglos. Las constituciones independentistas y liberales posteriores han mantenido casi intacta la estructura municipal, la cual sigue, en consecuencia, propiciando fenómenos de colonización interna, que actúan como obstáculos fundamentales para lograr procesos de desarrollo sustentable local (Olmedo, 2005, pp. 9-10).

Para evidenciar los sesgos colonialistas de la estructura administrativa mexicana, basta comparar el funcionamiento del tercer nivel de Gobierno en este país y en las antiguas potencias colonizadoras. En la mayor parte de Europa occidental, las demarcaciones equivalentes a municipios tienden a coincidir cabalmente con la escala territorial comunitaria. El agudo centralismo mexicano se evidencia al comparar el tercer nivel de Gobierno en México (2,469 municipios y 16 alcaldías capitalinas) y ese mismo orden de Estado en otras excolonias y en antiguas potencias imperialistas, como España (8,138 municipios), Francia (36,658 *communes*),² Italia (7,904 *comuni*), etcétera. En estos países europeos, es normal que pueblos pequeños —en ocasiones, de menos de 500 personas— se administren como ayuntamientos, mientras las comunidades de menor población en México dependen de la cabecera municipal para prácticamente todos sus servicios públicos, lo cual produce conflictos intercomunitarios y relaciones clientelares o de subordinación.

La región purépecha de Michoacán aporta algunos de los ejemplos más ilustrativos al respecto. En dicha entidad, las estructuras heredadas del Virreinato constituyen un *apar-*

2 La *commune* francesa podría pensarse como un cuarto orden Estado, pues el territorio de Francia se divide en 18 *régions*, 101 *départements* y 35,357 *communes*.

theid de facto para los pueblos indígenas y un legado favorable para la compra de votos, el crimen organizado y la agroindustria ecocida.

La inmensa mayoría de las poblaciones indígenas de Michoacán quedaron supeditadas política y administrativamente a municipios con una población capital (y sede del poder político) controlada por mestizos o por poblaciones amestizadas. En el caso de Michoacán, este sistema se fue consolidando hasta que el Gobierno municipal quedó conformado, de acuerdo con las leyes orgánicas municipales, según una jerarquía política que incluía una población capital denominada cabecera municipal, poblaciones subordinadas llamadas tenencias (generalmente más pequeñas que la cabecera) y poblaciones aún más pequeñas que la cabecera y las tenencias, conocidas como encargaturas del orden.

Vale la pena advertir que este esquema político-administrativo fue y es genérico en Michoacán. Esto quiere decir que no es privativo de las comunidades indígenas; siguen la misma suerte las poblaciones mestizas. No obstante, lo que sí es importante señalar es que este criterio y lógica permitió que casi todas las cabeceras municipales del estado estén controladas por poblaciones mestizas y que las comunidades indígenas de Michoacán hayan quedado históricamente subordinadas a ellas (Aragón Andrade, 2020, pp. 60-61).

La poca transparencia en la rendición de cuentas de los municipios impide calcular los porcentajes exactos de presupuesto que estos tienden a asignar a las comunidades submunicipales. Según tres de los principales entes evaluadores de la transparencia municipal, la fiscalización de los Ayuntamientos no solo es deficiente por la baja cantidad, sino también por la mala calidad de la información que

publican: «De los tres instrumentos de medición referidos (Aregional, IMCO y Cimtra) las calificaciones más bajas se registran en los indicadores que son importantes en términos de rendición de cuentas. [...] Coinciden en que prevalece la opacidad en la mayoría de los municipios evaluados» (Bautista Farías, 2019, p. 226).

Inclusive el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2017, p. 35) es crítico de la insuficiente desagregación de los datos en la rendición de cuentas municipal. Por lo tanto, por las dificultades técnicas y de acceso a la información que supondría, queda pendiente un estudio comparativo de las cantidades de presupuesto destinado a las cabeceras y a las tenencias, agencias y otras equivalentes en el resto del país.

No obstante, presento algunos datos específicos sobre el municipio rural de Charapan, Michoacán, pues este no solo ejemplifica todos los problemas político-administrativos arriba señalados, sino que alberga a una de las submunicipalidades más exitosas en el ejercicio de su autogobierno y su presupuesto directo: la comunidad purépecha de San Felipe de los Herreros.

La opacidad en la rendición de cuentas de Charapan no logra ocultar sus fuertes sesgos discriminatorios contra las comunidades purépechas dentro del territorio municipal: Cocucho, Ocumicho y San Felipe de los Herreros. En 2013, por ejemplo, el Ayuntamiento no destinó fondos a San Felipe, a pesar de que este alberga a casi 2,000 personas o 15.6% de la población del municipio. Tampoco se invirtió dinero en infraestructura pública rural. En ese mismo año, los 11 sueldos más altos del Ayuntamiento sumaron más de 3.3 millones de pesos (Congreso del Estado de Michoacán, s. f.), sin contar los fondos desviados por el Presidente Municipal y sus allegados, muchos de los cuales figuraban en la nómina sin realizar ningún trabajo (mimorelia.com, 2015).

Por si fuera poco, las prácticas de compra de votos y lealtades por parte de todos los partidos políticos producían divisiones intracomunitarias en San Felipe y atentaban contra su identidad cultural, pues interferían con la realización de festividades familiares y religiosas de crucial importancia para el pueblo purépecha.

En 2017, después de años de intentos infructuosos de diálogo y negociación con el Ayuntamiento de Charapan, San Felipe tomó acciones legales para superar por fin su condición histórica de discriminación. Como evidencia la Tabla 1 —con un marcado contraste en la cantidad de obras ejecutadas en San Felipe antes y después de 2017—, la autonomía comunitaria se presenta como la mejor y más rápida forma de corregir su situación de «alta marginación» (SEDESOL, 2013), a partir de mejorar la dotación de servicios públicos básicos.

Tabla 1. Usos y efectos del FAISM en San Felipe de los Herreros, municipio de Charapan

Ejercicio fiscal	Ingresos totales Charapan	FAISM Charapan	Presupuesto destinado a San Felipe		FAISM aplicado en San Felipe	Obras públicas en San Felipe
			Total	% municipal		
2013	46,781,004	11,292,117	0	0.00%	0	0
2016	40,218,749	11,995,610	800,000	1.99%	800,000	1
2017	--	--	4,056,935	--	1,325,397	6
2018	52,218,865	14,383,731	7,289,639	13.96%	2,243,862	14
2019	54,605,431	16,533,603	7,548,879	13.82%	2,579,242	9
2020	58,722,181	18,966,208	--	--	2,958,724	8

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Congreso del Estado de Michoacán (s. f.). Los años faltantes y las celdas vacías se explican por la falta de información pública disponible en internet.

Según Aragón Andrade (2020), quien ha asesorado jurídicamente a decenas de comunidades indígenas en pie de lucha por la autonomía, el deseo de ejercer el autogobierno a nivel submunicipal siempre surge de condiciones discriminatorias tan indignantes como las de San Felipe. Por ejemplo, la comunidad de Pichátaro —una tenencia del municipio de Tingambato, pionera en constituirse como CNGA—,

[...] representa el 36% de la población total del municipio y Tingambato el 39% [Zertuche, 2018] [sic] [...] Hasta antes de que esta tenencia consiguiera el reconocimiento de autogobierno y pese a su importante densidad poblacional, el Ayuntamiento ejercía en su beneficio (aun en los momentos de mayor presión) solo entre el 5% y 6% del presupuesto total que recibía de la federación para todo el municipio [...]

Si al cuadro de Pichátaro se añade que el destino del pequeño porcentaje de recursos ejercidos era definido unilateralmente por el Ayuntamiento en las obras que consideraba necesarias y que, además, debido a la corrupción se «inflaban» los precios de estas, no puede causar extrañamiento el grado de inconformidad que se generó en la comunidad. Esta situación llegó a un punto de inflexión en 2014, cuando la comunidad comenzó a movilizarse con mayor fuerza para buscar una distribución más equitativa del presupuesto (pp. 64–65).

El cuarto nivel de Gobierno autónomo: una solución probada en la práctica

La región purépecha de Michoacán se ha consolidado como un laboratorio exitoso para el fortalecimiento de la democracia en México. Entre sus muchas y diversas experiencias

autonómicas, el caso de Cherán sigue siendo el más conocido. Me refiero al famoso Movimiento por la Seguridad, la Defensa del Bosque y la Reconstitución del Territorio, gracias al cual Cherán se ha convertido en «el primer municipio en la historia del país en registrarse —y no solo elegir autoridades— conforme a sus “usos y costumbres”» (Aragón Andrade, 2019, p. 21).

Integra su Gobierno local con un Concejo Mayor de Gobierno Comunal de Cherán K’eri, el cual se conforma con 12 consejeros, cuatro por cada barrio: Jarhúkutini, Parhikutini, Kétsikua y Karhákua. En el Concejo no existen jerarquías internas y, además, se integran ocho Consejos Operativos Especializados: jóvenes; administración local; asuntos civiles; procuración, vigilancia y mediación de justicia; de los programas sociales, económicos y culturales; coordinación de barrios; de los bienes comunales; y de la mujer. La reactivación de las asambleas, la reconstitución del territorio y la identidad cultural van de la mano con una concepción distinta de mecanismos para la toma de decisiones y la rendición de cuentas (Juan-Martínez, 2019, p. 127).

El antecedente jurídico-político establecido por Cherán desde el 2011 ha despertado el ímpetu autónomo de al menos otras 30 comunidades indígenas en Michoacán, Puebla, Oaxaca, Jalisco y el Estado de México, las cuales han acudido a diversas instancias del Poder Judicial para ejercer su derecho al autogobierno a través del presupuesto directo (Aragón Andrade, 2019, 2020). Destacan las submunicipalidades purépechas de Santa Cruz Tanaco, San Francisco Pichátaro, San Felipe de los Herreros, Arantepacua, Sevina, Comachuén, Santa Fe de la Laguna, La Cantera, Cherán Atzicurín y San Ángel Zurumucapio.

Todas estas se han constituido como CNGA, al crear estructuras horizontales y procesos de gestión transparentes, subordinados a la voluntad y a las prioridades de las asambleas comunales —en directa oposición a la verticalidad, la lejanía y la opacidad del Ayuntamiento, que centraliza el poder político-económico en la figura del Presidente Municipal—. A través de sus respectivos consejos comunales y gracias a la democratización de los procesos de toma de decisiones sobre el uso del presupuesto, dichas comunidades han conseguido importantes mejoras cuantitativas y cualitativas en el manejo de los recursos públicos: no solo ejecutan más obras públicas de mayor calidad con el mismo dinero que solían administrar sus Ayuntamientos, sino que los proyectos se realizan con verdadera adecuación a las necesidades de la población, directamente expresadas en las asambleas.

Ningún otro órgano de Gobierno en México cuenta con un sistema de fiscalización tan estricto como el de los CNGA arriba enlistados. Las asambleas vigilan muy de cerca y con sana suspicacia a quienes manejan el dinero de la comunidad, les exigen cuentas claras y un desglose minucioso del gasto público local. Cualquier abuso en la gestión de los recursos comunitarios es detectado inmediatamente e implica la destitución del cargo y el deshonor público de la persona responsable. El destino de los fondos también se decide democráticamente, pues las asambleas de barrios definen y supervisan su implementación en obras de infraestructura social mediante la creación de comités vecinales temporales. Además, Cherán y el resto de las comunidades autónomas en la región purépecha rinden cuentas a la Auditoría Superior de Michoacán con estricto apego a la legislación estatal y federal vigente.

Comparada con otras experiencias recientes de autonomía legamente respaldada, la autogestión comunal de San

Felipe de los Herreros, municipio de Charapan, Michoacán, merece analizarse con especial detenimiento. Esta comunidad purépecha serrana destaca por su administración efectiva y transparente del porcentaje de presupuesto municipal que le corresponde en proporción a su población. A principios de 2017, mediante una serie de ejercicios de democracia directa, la Asamblea General de San Felipe decidió designar a dos consejos comunales complementarios para la gestión de sus fondos públicos. En primer lugar, un Consejo Mayor permanente con miembros no remunerados: 20 *k'eris* («mayores» o «grandes»), con gran prestigio y experiencia política, quienes supervisan el manejo del presupuesto. En segundo lugar, un Consejo Administrativo para la ejecución de obras y programas públicos democráticamente acordados. El Consejo Administrativo está compuesto por seis miembros con distintas tareas de impartición de justicia, desarrollo comunitario y familiar, cultura y deporte, ecología y medio ambiente, obras públicas, coordinación entre consejos.

Las y los consejeros se eligen a través de un sistema rotativo de asambleas de barrios, cuyas funciones de organización festiva preceden su actual rol central en las elecciones por «usos y costumbres». La renovación bianual del Consejo Administrativo mediante dicho sistema electoral impide que las y los consejeros pertenezcan a la misma facción, red parental o subgrupo identitario, un diseño institucional que erradica el nepotismo en la gestión comunitaria. Para evitar sobornos y otras dinámicas de corrupción, ningún individuo concentra poderes políticos especiales que pueda ejercer a discreción personal, sino que las máximas autoridades son entes pluripersonales sin distinciones de rango internas, como la Asamblea y los consejos Mayor y Administrativo. Las y los consejeros tienen la oportunidad

de confrontarse y cuestionarse unos a otros en dos o tres reuniones semanales, además de responder directamente a toda clase de críticas y cuestionamientos al ofrecer sus informes semestrales frente a las asambleas.

Así, los fondos públicos se gestionan bajo la triple vigilancia de las asambleas —General y de barrios—, el Consejo Mayor y la Auditoría Superior de Michoacán, un diseño institucional único en su tipo que evita el personalismo y blindo de la corrupción a la estructura administrativa de San Felipe. En palabras de la arquitecta directora de obras:

Aquí las obras se están haciendo realmente con el presupuesto que es, no más. Es nuestro proyecto de autonomía. La gente tiene que estar involucrada y tiene que saber todo. Se supone que por eso se luchó, ¿no?, para hacer las cosas diferentes; no para que nosotros también nos volvamos como un Ayuntamiento (P. Vargas, comunicación personal, 16 de diciembre de 2019).

Las obras se planean y se ejecutan en diálogo y coordinación con los habitantes de los cuatro barrios del pueblo, a través de comités vecinales. Estos reciben, por parte de la arquitecta, una explicación sobre los precios, los materiales y los protocolos de la obra, información que les permite vigilar de primera mano el proceso constructivo.

Por supuesto, la administración no ha estado exenta de retos y peligros reales que, hasta ahora, no han podido desestabilizarla, pero que siempre estarán al acecho. Me refiero, sobre todo, a los hábitos de corrupción generalizados fuera de la comunidad, como las recurrentes ofertas de «inflar» facturas o desviar fondos, sugeridas por todo tipo de proveedores y prestadores de servicios. Estos buscan entablar tratos con el CNGA como si fuera el típico Ayunta-

miento corrupto, pero, hasta donde alcanzan a registrar mis datos —después de cuatro años de autonomía y dos procesos de entrega-recepción—, la administración de San Felipe se ha mantenido firme en sus principios éticos frente a estas influencias externas. Se han tomado precauciones, como elegir muy cuidadosamente al contador y vigilar de cerca el trabajo de la tesorería. Si bien nunca dejará de existir el peligro de que las malas prácticas permeen en San Felipe, mis datos apuntan hacia la continuidad y el ulterior perfeccionamiento de este proyecto comunitario.

El Consejo Administrativo no deja de producir mejoras tangibles, *entre seis y 14 veces más obras públicas al año* de las que solía realizar el Ayuntamiento en territorio comunal, como evidencian los anexos programáticos de obras del municipio de Charapan y de San Felipe de los Herberos desde el inicio de su autonomía en 2017 (Congreso del Estado de Michoacán, s. f.). Entre otros proyectos de infraestructura: se ha ejecutado la remodelación del edificio comunal, la pavimentación de varias calles, la construcción de salones de clases y la instalación de un sistema de almacenamiento de agua potable y drenaje, que ayudará a mejorar las condiciones de higiene y salud de la comunidad. Se han creado alrededor de 40 puestos administrativos —renovados bianualmente y con sueldos de hasta 6,800 pesos mensuales—, además de emplear exclusivamente a albañiles originarios de la comunidad para la realización de obras públicas. También se ha progresado hacia una mayor igualdad de género al incentivar la participación de las mujeres, quienes ocupan cargos como el de arquitecta directora de obras, Consejera Tesorera y Consejera encargada del Desarrollo Integral de la Familia (DIF) comunal, entre otros.

Por su estabilidad política, su respaldo asambleario casi unánime, su gestión eficaz del dinero público y su impeca-

ble rendición de cuentas, el autogobierno de San Felipe se ha convertido en un ejemplo digno de admiración para muchas otras comunidades en vías de autonomizarse e inclusive para funcionarios públicos de alto nivel. La experiencia de San Felipe merece ser divulgada y considerada como una posible pauta general para la oficialización nacional del CNGA.

Reflexiones finales

Es posible una transición gradual y pacífica del régimen municipal a uno cuyas demarcaciones político-administrativas coincidan con el ámbito comunitario. Para empezar, habría que conferir a todas las localidades pequeñas el derecho de autogobernarse y los medios financieros para hacerlo, sin importar si se trata de comunidades indígenas, «mestizas» o de cualquier otra índole. La autonomía submunicipal de los pueblos originarios ha dado resultados muy prometedores que, a mi juicio, justifican la extensión del derecho al autogobierno al menos también, en una primera fase, a aquellas localidades «mestizas» con sistemas de cargos políticos y religiosos similares a los de San Felipe, como las que examina González de la Fuente (2015) en Tlaxcala y cuyos «usos y costumbres» se caracterizan por su frecuencia, totalidad, pluralidad y rotación.

Si se demuestra el éxito de estas comunidades una vez autonomizadas —en comparación con su desempeño con el del Ayuntamiento al que pertenecían—, podría extenderse el derecho al presupuesto directo a cualquier localidad que así lo solicite por mayoría y que cuente con un mínimo determinado de habitantes. El requisito podría ser un acta de asamblea en la que se nombre, primero, a un Consejo Mayor de voluntarios sin sueldo con funciones consultivas y de vi-

gilancia y, segundo, a un Consejo Administrativo con cargos bianuales, rotativos y remunerados. La rotación de cargos públicos en los nuevos CNGA podría seguir una pauta similar a las dinámicas barriales de San Felipe; sería cuestión de subdividir las zonas habitacionales del nuevo CNGA en tres, cuatro o más sectores con las mismas funciones asamblearias y electorales de los barrios arriba mencionados.

Con las recientes reformas a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, conquistadas jurídicamente por el Frente de Consejos y Comunidades Indígenas por la Autonomía, se ha sentado un precedente esperanzador para el resto de país: en vez de tener que acudir a una instancia judicial e «irse a juicio» para ejercer su derecho al autogobierno, las comunidades indígenas de Michoacán ya solo necesitan realizar un trámite ante la Secretaría de Finanzas para empezar a recibir su presupuesto directo.

En muchos municipios, la transición al régimen territorial con base en el CNGA implicaría crear una *nueva* cultura política de participación directa, pero esto no debería ser un pretexto para negar el derecho al autogobierno a aquellas comunidades que logren reunirse en una asamblea general y constituir un orden donde antes no lo había: todas las comunidades tienen —al menos en potencia— la *capacidad* —y todas deberían tener el *derecho*— de organizarse y autogobernarse. Para construir dicha cultura política, no hay mejor ejercicio que la práctica organizativa en torno a la toma de decisiones colectivas.

En una hipotética descentralización del municipio libre, los organismos públicos electorales podrían ser piezas clave en la democratización del Estado, sin menoscabo al sistema de partidos políticos, que seguiría operando a nivel federal, estatal y municipal (este último en la medida en que las comunidades prefieran continuar bajo la administración

de sus Ayuntamientos). Por ejemplo, el Instituto Electoral de Michoacán ha realizado consultas ciudadanas en Cherán (Carrillo Ceballos, 2020) y otras comunidades en vías de autonomizarse, y ha garantizado la transparencia y la legitimidad de sus elecciones por «usos y costumbres». Con base en estos antecedentes, los organismos electorales de todas las entidades federativas podrían asistir logísticamente a las comunidades en la modalidad electoral que estas elijan, ya sea mediante urnas y boletas, filas o manos alzadas.

Lo anterior tendrá mayores posibilidades de materializarse si la ciudadanía organizada logra equiparar en influencia política a los factores antidemocráticos que mayor presión ejercen sobre la operatividad del Estado, como la colusión entre la cúpula empresarial, el crimen organizado y algunos sectores clave de la élite política y el ejército. Un movimiento de bases democráticas podría presionar al Poder Legislativo para que este implemente reformas económico-políticas genuinamente descentralizadoras, capaces de reestructurar aquellas instituciones que, como el municipio libre, propician el recrudecimiento de una desigualdad social inaceptable.

La oficialización del CNGA a escala nacional no solo mejoraría la dotación de servicios básicos en las localidades con mayor grado de marginación y rezago, sino también la seguridad pública y la protección de los recursos naturales. Una comunidad unida y organizada —sobre todo si cuenta con una «ronda» o policía comunitaria, como Cherán y las submunicipalidades afines— es más difícil de saquear y coaccionar que una localidad dividida y sin representación real en los órganos públicos.

La generalización del CNGA podría ser el primer paso para la urgente democratización política y económica del Estado, pero difícilmente bastaría por sí solo. Alcanzar un

verdadero Estado de bienestar requeriría adecuaciones adicionales a la estructura y operatividad del Gobierno, a partir de la implementación de políticas económicas a favor del crecimiento, el empleo y la soberanía. La repartición presupuestal tendría que priorizar una modalidad de desarrollo descentralizado que contemple el derecho de las comunidades de *desarrollarse a sí mismas* y de organizarse entre sí para realizar proyectos regionales. Habría que desetiquetar el presupuesto para permitir su implementación submunicipal en programas de fomento al campo o a la industria local. Si el CNGA se implementara como base del desarrollo económico y territorial, podría incentivarse la creación de empleos bien remunerados en comunidades rurales e indígenas como San Felipe, para reducir sus tasas de expulsión migratoria y así aumentar el nivel general de los salarios en México.

REFERENCIAS

- Álvarez, Lía (2020). *Gasto federalizado 2021: 10 puntos para documentar el descontento de los gobiernos locales*. México Evalúa. Recuperado de <https://www.mexicoevalua.org/gasto-federalizado-2021-10-puntos-para-documentar-el-descontento-de-los-gobiernos-locales/#:~:text=Las%20aportaciones%20se%20distinguen%20por,-decir%2C%20recursos%20de%20uso%20libre>
- Aragón Andrade, Orlando (2019). *El derecho en insurrección. Hacia una antropología jurídica militante desde la experiencia de Cherán*, México. Ciudad de México y Morelia, Mich.: UNAM-Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad Morelia.
- (2020). «La emergencia del cuarto nivel de gobierno y la lucha por el autogobierno indígena en Michoacán, México», *Cahiers des Amériques latines*, no. 94, pp. 57-81.
- Bautista Farías, José (2019). «Indicadores de evaluación de la transparencia municipal». En Merino Huerta, Mauricio y Hernández Colorado, Juan (eds.). *Gobierno local y combate a la corrupción un nuevo diseño municipal en México* (pp. 197-228). Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Burguete Cal y Mayor, Araceli (2008). «Municipios indígenas: por un régimen multimunicipal en México», *Alteridades*, vol. 18, no. 35, pp. 67-83.
- Carrillo Ceballos, Alejandro (2020). «La Consulta en el municipio de Cherán como praxis intercultural y autónoma». En *XXI Certamen de Ensayo Político* (pp. 113-140).

- Monterrey, N. L. Comisión Estatal Electoral Nuevo León. Recuperado de https://www.ceenl.mx/educacion/documentos/2021/2021_ve_cep_xxi.pdf
- CONEVAL (2017). *Informe de resultados 2015–2017: Evaluación de los fondos del Ramo General 33*. CONEVAL. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Evaluaciones_Ramo_33/Informes/Informe_Resultados_R33_15_17.pdf
- Congreso del Estado de Michoacán (s. f.). *Trabajo legislativo*. Congreso del Estado de Michoacán.
- Díaz Cayeros, Alberto, y Silva Castañeda, Sergio (2004). *Descentralización a escala municipal en México: La inversión en infraestructura social*. México, D. F.: Naciones Unidas, CEPAL, Unidad de Desarrollo Social. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4935/1/S043145_es.pdf
- Esquivel Hernández, Gerardo (2015). *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*. México, D. F.: Oxfam México.
- Gilpin, Robert (2001). *Global political economy: Understanding the international economic order*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- González de la Fuente, Íñigo (2015). «Estrategias comunitarias en Nativitas. Una pluralidad de procesos sociales». En Salas Quintanal, Hernán y Rivermar Pérez, María Leticia (eds.) *Nativitas, Tlaxcala. La construcción en el tiempo de un territorio rural* (pp. 203–224). México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Antropológicas.
- Huerta González, Arturo (2017). *El ocaso de la globalización*. Ciudad de México: UNAM, Facultad de Economía.
- (2021). *La austeridad fiscal: Causas y consecuencias*. Ciudad de México: UNAM, Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial.

- Juan-Martínez, Víctor Leonel (2019). «Fiscalizando la autonomía. Estado, pueblos indígenas y rendición de cuentas», *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, no. 65, pp. 115-134. Recuperado de <https://doi.org/10.17141/iconos.65.2019.3799>
- Meza Carmona, Miguel Alfonso (2020). «Los efectos antidemocráticos del populismo obradorista en México». En *XXI Certamen de Ensayo Político* (pp. 15-42). Monterrey, N. L.: Comisión Estatal Electoral Nuevo León. Recuperado de https://www.ceenl.mx/educacion/documentos/2021/2021_ve_cep_xxi.pdf
- mimorelia.com (2015). «Detienen a edil de Charapan; está acusado de enriquecimiento ilícito», *La crónica de hoy*. Recuperado de <https://web.archive.org/web/20150124163028/https://www.cronica.com.mx/notas/2015/876675.html>
- Olmedo, Raúl (2005). *El cuarto orden de Estado y de gobierno*. Guadalajara, Jal.: Editorial Instituto de Administración Pública de Jalisco y sus Municipios, A. C.
- Presidencia de la República (s. f.). *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020*. Recuperado de https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2020/paquete/egresos/Proyecto_Decreto.pdf
- SEDESOL (2013). *Sistema de apoyo para la planeación del PDZP Catálogo de localidades*. Recuperado de <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/LocdeMun.aspx?tipo=clave&campo=loc&ent=16&mun=021>
- Velázquez, Verónica (2019). *Territorios encarnados: extractivismo, comunalismos, y género en la Meseta P'urhépecha*. Guadalajara, Jal.: Universidad de Guadalajara-CIESAS-Jorge Alonso.