

De la autonomía al autogobierno: el ejercicio del presupuesto directo en la región purépecha, Michoacán

From autonomy to self-government: the exercise of the direct budget in the Purepecha region, Michoacán

Casimiro Leco Tomás¹

José Manuel Fuerte García²

Recibido: 30 de mayo de 2024 Aceptado: 5 de agosto de 2024
DOI: <https://doi.org/10.33110/cimexus190201>

RESUMEN

Los pueblos indígenas de México han reivindicado sus derechos en los últimos treinta años, uno de ellos, el derecho a la libre determinación que refiere a gobernarse bajo sus propias instituciones sociales, principios, valores y formas acorde a su herencia cultural. La intención es abordar cómo el movimiento por el reconocimiento de derechos se traslada al ámbito de una política pública por parte del Estado en Michoacán y las implicaciones que conlleva. Si la intervención del gobierno en la construcción del marco jurídico que regule los procesos de autogobierno y presupuesto directo es una ventaja o desventaja para el desarrollo de las comunidades indígenas.

Palabras Clave: Desarrollo comunal, Gobiernos indígenas, Región purépecha, Usos y costumbres

ABSTRACT

The indigenous peoples of Mexico have claimed their rights in the last thirty years, one of them, the right to self-determination that refers to governing themselves under their own social institutions, principles, values and forms according to their cultural heritage. The intention is to address how the movement for the recognition of rights is transferred to the scope of a policy by the State in Michoacán and the implications that entails. Whether government intervention in the construction of the legal framework that regulates the processes of self-government and direct budgeting is an advantage or disadvantage for indigenous communities.

Key Words: Comunal development, Indigenous government, Purepecha region, Uses and customs

1 Profesor Investigador adscrito al Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, México. ORCID: 0000-0001-5811-8771. Correo electrónico: casimiro.leco@umich.mx

2 Doctor en Ciencias del Desarrollo Regional por el Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, México. Correo electrónico: 0500569C@umich.mx

INTRODUCCIÓN

El movimiento de los pueblos originarios que cobró gran fuerza en la última década del siglo XX se centraba en el reconocimiento constitucional como pueblos, el respeto a su cultura e identidad y el ejercicio de la libre determinación. La lucha y resistencia de las comunidades ha materializado estos anhelos, del reconocimiento constitucional como pueblos indígenas a la autodeterminación política con modelos de gobierno fundamentado en sus usos y costumbres.

La situación que enfrenta México en la actualidad no apunta hacia un cambio de ruta para desarrollar a la nación, se le sigue apostando a la inversión extranjera directa, a la minería con las implicaciones medio ambientales que conlleva, la agroindustria que contamina el suelo, los megaproyectos de desarrollo como el Corredor Transistmico de Tehuantepec, el Tren Maya, la Refinería Dos Bocas y el Proyecto Integral Morelos como los grandes detonadores del desarrollo nacional. Representa una estrategia limitada en el sentido que no propician los encadenamientos necesarios a nivel local, todo lo contrario, se obtiene precariedad laboral, despojo territorial y la cadena de problemas aparejados con la pobreza. Lo que se debería hacer es construir una nueva relación entre el Estado mexicano y los pueblos donde estos tengan la libertad de decidir cuáles son sus prioridades de desarrollo y qué proyectos deben realizarse en sus territorios. El investigador Joaquín García Roca considera que ante la crisis de la civilización actual la forma de vida comunitaria representa una alternativa para salir de ella, ya que promueve un modelo de vida fundado en la solidaridad, la igualdad y la participación colectiva (Carvajal, 2009; 24).

En la región purépecha se cuenta con diversas experiencias de autogobiernos como la del municipio de Cherán pero hay otras en el proceso. En este escrito interesa destacar cuál ha sido el tránsito del ideal de autonomía a autogobierno como política de Estado, que tiene lugar en una coyuntura especial, en el sentido que el partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) asume la gubernatura en Michoacán y que Alfredo Ramírez Bedolla sin ser el favorito obtiene el cargo de gobernador. Además, cómo se empieza a extender el fenómeno de los autogobiernos a otras regiones y municipios del territorio generándose tensiones dentro de las comunidades, fuera de las mismas con las instituciones del Estado hasta llegar a los tribunales locales y federales.

El asunto de las autonomías era relegado por las distintas administraciones gubernamentales de principios del siglo XXI, la defensa de los bosques que emprendió la comunidad de Cherán y su proyecto socio-político es una de las causas por las cuales los proyectos de autogobierno se han desdoblado en el territorio, sin tener dichos referentes sería difícil dimensionar la trascendencia de lo que se está viviendo en estos momentos, es decir, que los pueblos indígenas tengan la oportunidad de gobernarse con presupuesto público fuera de las representaciones de partidos políticos es algo inaudito para la época.

La problemática que se plantea abordar en el presente escrito sugiere desafíos teórico-metodológicos relevantes por tratarse de un caso de actualidad en el sentido que no hay suficiente información en relación con el fenómeno objeto de estudio y en otro aspecto, la particularidad de estar involucradas poblaciones originarias que salvaguardan hasta nuestros días una cultura propia que difícilmente es comprendida por amplios sectores de la población del medio urbano.

Pese a las dificultades que supone el trabajo de investigación que se presenta se ha definido una vía de investigación exploratoria y afín a la etnografía, en últimas fechas se han realizado distintos estudios de investigación en los cuales se analiza la experiencia en particular de alguna comunidad indígena en el ejercicio de su autogobierno, lo cual es una aportación valiosa para el entendimiento del fenómeno. Lo que yo apuntó es que se requiere de un análisis más amplio en el cual se pueda dilucidar el impacto de estas expresiones de autogobierno en distintas regiones del Estado de Michoacán.

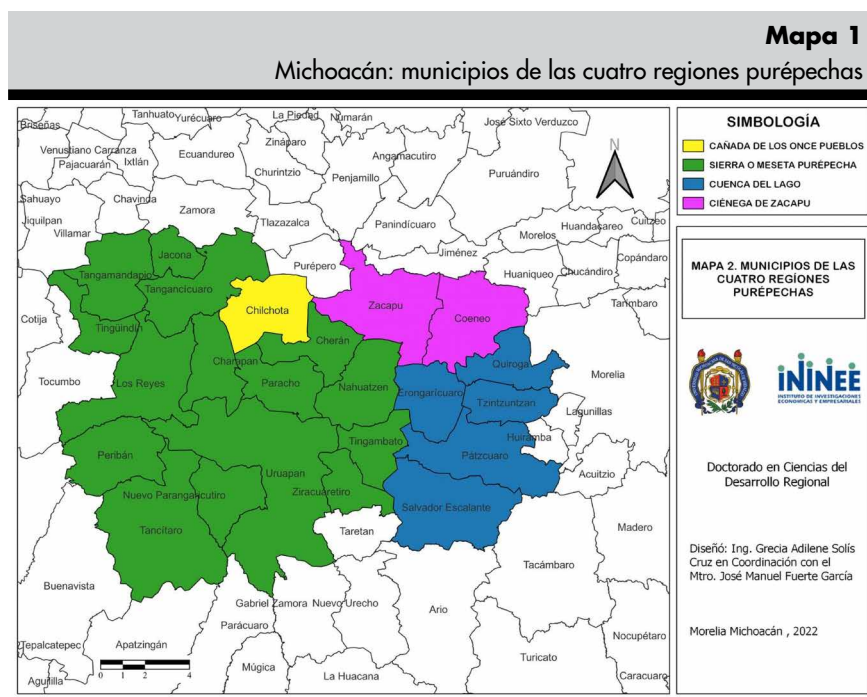
El debate se centra en lo que se ha considerado la conformación de un cuarto orden de gobierno en el estado de Michoacán, el comunal, lo ejercen las jefaturas de tenencia o encargaturas del orden indígenas, estas son poblaciones que históricamente han pertenecido a los municipios y ahora reclaman la conformación de su propio gobierno. Este nuevo orden de gobierno no se encuentra reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero a nivel estatal sí. Por su parte los municipios con población indígena se niegan a ceder poder a las jefaturas de tenencia y sobre todo transferir la parte proporcional de los recursos que les corresponden de acuerdo con el criterio del número de habitantes. Por primera vez en la historia un gobernador respalda las iniciativas de los pueblos y las promueve, lo que también ha generado múltiples críticas y resistencias de políticos que no coinciden con esta visión. Hay grandes expectativas en los procesos de autogobierno y presupuesto directo como una clave para detonar el desarrollo en la región, un cambio de ruta en la relación de los pueblos frente al Estado, sin duda surgen más preguntas que respuestas, la finalidad de este escrito es contribuir a la reflexión y vislumbrar hacia dónde se conduce este proyecto, sus retos y aciertos que ya se observan.

En un primer momento la intención es ubicar al lector sobre el espacio geográfico donde se asienta la cultura purépecha y algunos aspectos básicos del territorio que ocupa a manera de contextualización, en un segundo momento interesa introducir dos conceptos fundamentales que son objeto de estudio en este escrito, la autonomía y el autogobierno. La autonomía como el principio rector del actuar de los pueblos indígenas durante el siglo XX y ahora en el siglo XXI poder observar una manifestación de dicha causa en los proyectos de autogobierno en los distintos pueblos originarios. Posteriormente es necesario abordar la legislación en el Estado de Michoacán que está dando soporte al ejercicio del presupuesto directo por parte de los pueblos, cómo es que llega-

mos al escenario de tener una legislación en materia de protección de los derechos políticos de las comunidades y en qué consiste el presupuesto directo, de dónde sale ese recurso, quién lo otorga y cómo se ejerce. Finalmente se induce a una interrogante inquietante, qué es el desarrollo para las comunidades indígenas o cómo lo han impulsado a partir de la conformación de su gobierno y del ejercicio del presupuesto directo.

CARACTERIZACIÓN DE LA REGIÓN PURÉPECHA Y ORGANIZACIÓN COMUNITARIA

El pueblo purépecha tiene su asentamiento en el estado de Michoacán y la región se compone por cuatro subregiones, la sierra purépecha, la cañada de los once pueblos, la cuenca del lago de Pátzcuaro y la ciénega de Zacapu.



Fuente: (Del Val *et al.*, 2019; 110).

De acuerdo con información del gobierno del estado de Michoacán 2015 – 2021 por parte de la Coordinación General de Gabinete y Planeación, refiere que la región VI purépecha cuenta con una población total de 534,820, de la cual 276,513 son mujeres y 258,307 hombres, en los últimos 30 años se ha duplicado su población; la mitad de ella en la ciudad de Uruapan, la otra mitad muy dispersa con pocos servicios. El IDH de los 11 municipios que integran la meseta, uno está clasificado como muy alto (Uruapan); cinco en alto y cinco en medio. El 43.2% de la población que habita la región se encuentra en situación de pobreza moderada y el 17.6% de la población en pobreza extrema.

La región purépecha concentra más del 50% de la producción de aguacate del estado y posee diez cuencas, tres son cerradas y una importante superficie de la región corresponde a la cuenca del río Cupatitzio, afluente directo de la presa Infiernillo. Se manifiesta de forma importante el fenómeno de la sobre explotación de suelos y de pérdida de cobertura forestal, además existe una zona arqueológica precolombina en Tingambato y construcciones arquitectónicas pertenecientes al siglo XVI. Finalmente cuenta con zonas consideradas como Áreas Naturales Protegidas como son el Cerro Pelón de Paracho, Capácuaro, El Bernal y el Parque Urbano de Uruapan (Del Val *et al.*, 2019; 110).

La región lacustre está conformada por una cuenca y alberga una gran diversidad ecológica en su territorio, por su parte en la región meseta o sierra es constante el clima frío durante el año y abundantes precipitaciones durante el ciclo. En la región cañada de los once pueblos existen varios escurrimientos de agua que bajan de las montañas que la rodean y en ella nacen diversos ojos de agua. Y finalmente en la región ciénega de Zacapu se encontrará piedra de origen volcánico y se desarrollará de manera importante la actividad agropecuaria (Del Val *et al.*, 2019; 111).

Las personas o comunidades que declaren tener un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico u otro con algún pueblo originario y que se identifiquen como miembros de este, es criterio suficiente para ser reconocidos como tales. La autoadscripción consiste en el autoreconocimiento como miembro de una comunidad indígena, esto conlleva a que el Estado contemple derechos y obligaciones como sujeto colectivo. La comunidad que aspire a la libre determinación política y al presupuesto directo lo reclama como un derecho que tiene al formar parte de un pueblo indígena; fuera de este reconocimiento cultural no es posible el ejercicio de tales prerrogativas, de ahí la importancia de la auto adscripción.³

Los pueblos indígenas tienen el derecho de regirse de acuerdo con sus formas tradicionales⁴, conformando concejos y teniendo acceso al presupuesto público de manera directa (sin intermediación del municipio), en el caso de las comunidades se ha denominado el cuarto orden de gobierno. Esto ha ocasionado nuevas configuraciones territoriales, sociales, políticas, económicas y por supuesto resistencias por parte de los partidos políticos y los gobiernos municipales.

Es importante mencionar que dentro de la cosmovisión y manifestaciones de las comunidades indígenas subsiste una memoria de lo que fue su proyecto civilizatorio que fue interrumpido por el proceso de conquista y colonización, Guillermo Bonfil Batalla lo llama el proyecto civilizatorio del México profundo, Jean-Marie Gustave Le Clézio lo conceptualiza como el pensamiento interrumpido dejando abierta la posibilidad de su resurgimiento; una de las características de ese proyecto civilizatorio parte de la integración del todo,

3 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Artículo 2º.

4 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Artículo 2º parte A.

de ser uno con el todo, de la colectividad por encima del individuo, del respeto a la madre tierra, entre otros aspectos. De aquí que las manifestaciones en defensa de sus derechos tienen un fundamento histórico aunado a una coyuntura jurídica en la mayor parte de los países con sistemas de gobiernos democráticos en los cuales se han elevado a rango constitucional la protección de los derechos humanos, lo que ha favorecido a distintos pueblos para su reconocimiento de derechos.

DE LA AUTONOMÍA AL AUTOGOBIERNO EN MICHOACÁN

A lo largo de la historia de los pueblos indígenas se han instaurado distintos gobiernos por la vía de los partidos políticos, es decir, que han gobernado en las comunidades el PRI, PAN PRD o cualquier otro partido; algunos comuneros, ya sea como autoridades, militantes o simpatizantes han participado en estos procesos. Ha prevalecido la discriminación hacia las comunidades ya que en pocas ocasiones el presidente municipal es representante de la cultura indígena, pareciera que ese cargo es exclusivo para los mestizos de las cabeceras municipales (Ventura, 2009; 102). Por otra parte, el Ayuntamiento ha privilegiado la atención a la cabecera y no a las tenencias indígenas, al no invertir en su desarrollo, otro aspecto es el desencanto con el PRD que prometía cambios en favor de los pueblos y no fue así; estas son algunas de las razones por las cuales el ideal de autonomía ha hecho sentido en dicho territorio.

Las comunidades purépechas vienen de un proceso de organización previo a la formación de los autogobiernos, en los años ochenta del siglo pasado con la UCEZ (Unión de Comuneros Emiliano Zapata) que no solo se circunscribió a demandas campesinas, también fueron de carácter étnico; otra organización fue la Organización Nación Purépecha (ONP) que después se escinde en Organización Nación Purépecha Zapatista (ONPZ) la cual presentó iniciativas de ley ante el Congreso del Estado. El autogobierno y presupuesto directo no inicia con Cherán en 2011 (Aragón, 2019; 64) ni en Nurío en 2005, el movimiento indígena planteaba desde el 2002 la creación de municipios indígenas y el reconocimiento de la comunidad como un cuarto orden de gobierno (Ventura, 2009; 100).

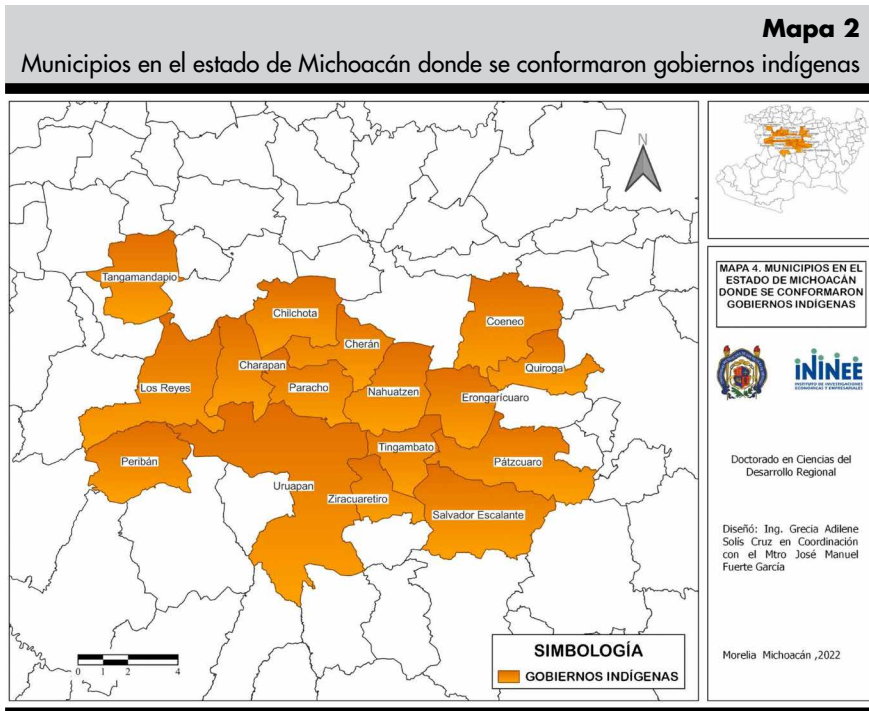
Al referir los gobiernos indígenas apunta a un fenómeno contemporáneo en el cual las comunidades se organizan y exigen celebrar elecciones de acuerdo con sus formas tradicionales sin la participación de los partidos políticos. La autonomía es un ideal amplio que fue parte de las consignas del movimiento indígena de la segunda mitad del siglo XX y de la primera década del siglo XXI, es uno de los conceptos centrales para poder entender los procesos de gobierno actuales. La autonomía puede entenderse como regirse por sí mismo sin la intervención de un agente exterior, en el contexto de los pueblos indígenas representa que los pueblos tomen el control de su devenir y que de una vez por todas se dé fin al asistencialismo y a las políticas indigenistas. Es

un nuevo paradigma de relación entre las comunidades indígenas y el Estado.

La materialización de la autonomía indígena se ha expresado de distintas formas y en diferente magnitud, no se ha manifestado de la misma manera en todo el territorio nacional debido a múltiples factores destacando la organización y aspiraciones de cada comunidad. Cuando menos se pueden distinguir tres expresiones de autonomía, radical, moderada y débil; la radical es la más cercana al ideal de autonomía, la moderada se expresa en ciertas dimensiones de la vida comunitaria y la débil es a nivel discursivo, pero no de fondo.

La expresión radical de la autonomía se puede encontrar en la experiencia de las comunidades zapatistas del EZLN ya que para ellos el Estado se encuentra al margen de la toma de decisiones en su territorio, la moderada se localiza en Cherán ya que la autonomía gira en torno al ámbito político y mantiene una relación de dependencia frente al Estado (Peredo, 2018; 85). Y la débil puede ubicarse en propuestas en la cual basta con ganar espacios en las cámaras de diputados, locales y federales, cámara de senadores, gobernaturas, ayuntamientos, regidurías, sindicaturas entre otros (Martínez, 2022; 344).

Hay comunidades indígenas que demandan conformar un nuevo municipio indígena ya sea bajo las leyes del Estado o fuera de estas, otras deciden seguir perteneciendo al municipio y exigen el presupuesto que les corresponde y la elección de sus autoridades bajo sus usos y costumbres. Es decir, no hay homogeneidad a nivel nacional, lo que para algunas comunidades resulta viable, para otras no lo es, dependerá del contexto histórico-social el proyecto que seguirán. “El gobierno comunal es resultado de un proceso de adaptación y resistencia a los distintos ordenes jurídicos y políticos que se les han impuesto a lo largo de su historia, una especie de palimpsesto, en el que pueden encontrarse huellas de organización colonial, como el ayuntamiento o El Cabildo, en algunos casos” (Ventura, 2019; 10). Para el escenario del pueblo purépecha en Michoacán se ha buscado una autonomía moderada dentro de los linderos de la legislación estatal y federal, se ha ido avanzando en la conformación del autogobierno que encierra una dimensión jurídica y política.



Fuente: José Manuel Fuerte, con mapa del INEGI, julio de 2022.

La instauración del primer gobierno indígena en el estado de Michoacán (autonomía comunal bajo sus propias reglas), fue en el municipio de Paracho, la comunidad de Nurío que se encontraba fuertemente influenciada por el zapatismo en el 2005. Desde el comienzo la comunidad decidió exigir la parte proporcional del presupuesto que le correspondía para ejercerlo como autoridades (Ventura *et al.*, 2017; 135-136), el cual les fue otorgado a través de un acuerdo con el Ayuntamiento de Paracho y así funciona esta experiencia hasta el día de hoy. Otra comunidad que siguió su ejemplo fue Quinceo, pero no prosperó.

La experiencia de gobierno indígena de Nurío era un referente para las demás comunidades, pero tuvieron que pasar algunos años para que Cherán decidiera la autodeterminación, sin embargo, ya bajo otra vía, un juicio para la defensa de los derechos político-electorales del ciudadano (Chávez, 2016). Muchas comunidades se encontraban pensando cómo mejorar sus condiciones de vida y poner en práctica la autonomía.

En el estado de Michoacán las comunidades han exigido el reconocimiento de sus derechos por tres vías, a) a través de convenios debidamente formalizados entre los ayuntamientos y las comunidades indígenas; b) por una resolución de los tribunales electorales; c) por el procedimiento establecido en la Ley Orgánica Municipal (LOM). Cuando las comunidades optan por un convenio, no suelen buscar asesoría o adherirse a alguna organización, lo reali-

zan de manera directa entre los involucrados, mientras que la vía del juicio y la LOM si se relacionan con alguna organización que asesore y acompañe el proceso. De manera particular se adhieren al Colectivo Emancipaciones (CE) o al Consejo Supremo Indígena de Michoacán (CSIM). (Martínez, 2022; 342).

Hay diferencias entre firmar un convenio con el municipio, la sentencia del tribunal o apelando a la LOM. En todos los casos la finalidad es la obtención de recursos para el ejercicio de las funciones de gobierno en las comunidades. Una de las ventajas que ofrece el ejercicio del autogobierno a través del convenio es que la comunidad se evita la contratación de un contador especializado y de rendir cuentas ante la Secretaría de Finanzas y Administración (SFA) y envía su información financiera al ayuntamiento que a su vez declarará ante la instancia correspondiente. Otra ventaja es la posibilidad de obtener mayores recursos, es decir, solicitar una cantidad superior a lo que le corresponde conforme al criterio del número de habitantes. Se ha presentado la situación en la cual la comunidad demanda mayores recursos y si no se atiende su solicitud se ha llegado a retener a funcionarios para iniciar la negociación.

También puede representar una desventaja ya que el municipio puede otorgarles una cantidad que se encuentra por debajo de lo establecido por el criterio de población. La vía del convenio no necesariamente considera como criterio el número de habitantes de las comunidades para la entrega de su presupuesto, en algún sentido es arbitrario y dependerá de la planeación realizada por la autoridad municipal y la negociación (entrevista a Eric René Padilla Andrés, presidente municipal de Paracho, en Paracho el 30 de agosto de 2022).

Dentro del ejercicio del autogobierno conforme a lo establecido en la LOM sí se encuentra estipulado que el recurso que transfiere el municipio será la parte proporcional de acuerdo con el número de habitantes, por otra parte se debe cumplir con todas las disposiciones, leyes, reglamentos en el ejercicio del presupuesto público; se debe ejercer el recurso en el rubro para el cual fue destinado y cumplir con todos los requerimientos para la comprobación del gasto.

Se observa una cierta ruptura entre comunidad-municipio porque al concretarse la transferencia del recurso directo a la comunidad, la figura municipal pierde presencia; al instaurar un nuevo orden de gobierno hay un alejamiento del presidente municipal porque ya cuentan con sus propias autoridades e instancias donde realizan las gestiones. Por otra parte, las comunidades que optaron por el convenio mantienen constante comunicación con el presidente municipal, una preocupación de los actores políticos es la pérdida de interés en las elecciones a presidente municipal, ya que las comunidades con presupuesto directo no están tan dispuestas a participar como antes, ahora se centran en su ámbito comunal (entrevista a Edwin Pantaleón de Jesús funcionario del municipio de Erongarícuaro, en Erongarícuaro el 23 de septiembre de 2023).

Otra de las ventajas del modelo de autogobierno por la vía del convenio es que hay posibilidad de ejercer con mayor libertad los recursos públicos, no hay

un control tan estricto en la aplicación; si están destinados a proyectos u obras para el mejoramiento de la población es un acierto. También se abre la posibilidad a una mala administración por lo que dependerá de la vigilancia del pueblo y de un buen ejercicio de gobierno. La LOM delinea que los recursos públicos se apliquen específicamente en las áreas para las que son destinados, por ejemplo, seguridad, salud, infraestructura y obra; entre otros, en este sentido hay un menor margen de utilizarlos en otras necesidades.

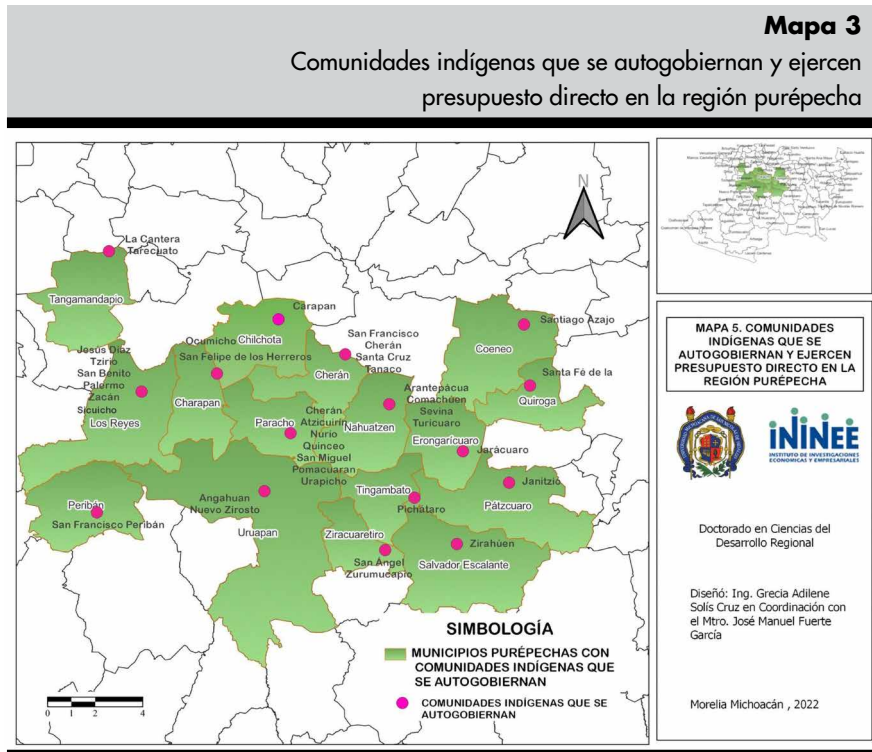
Dentro de las comunidades surge un debate en torno al ejercicio del autogobierno y el presupuesto directo, para algunos pueblos la LOM es viable, pertinente y necesaria para el mejoramiento de las condiciones de vida, para otros el hecho de encauzar estrictamente los recursos hacia ciertas áreas le resta autonomía, no están de acuerdo en que se les indique dónde gastar, ya que la comunidad sabe de las necesidades y es en última instancia la que debe tomar la decisión de qué obra es prioritaria. Esta confrontación de posturas entre comunidades conduce a la pregunta ¿qué tan favorable es la intervención del Estado y legislar en torno al autogobierno? Para algunos será un acierto mientras que otros mantendrán una postura crítica sobre el asunto.

Como puede apreciarse el fenómeno del autogobierno y presupuesto directo sugiere más preguntas que respuestas, el escenario ideal puede ser el funcionamiento de estas nuevas formas de gobierno con apego irrestricto a las leyes promulgadas en la entidad, sin embargo, hay que considerar que en dichas poblaciones históricamente han tenido formas de organización y de toma de decisiones distintas a las que se validan en las zonas urbanas, esta particularidad siempre genera tensiones entre los sistemas propios de justicia de las comunidades y el sistema normativo del Estado. Y en este caso que estamos revisando no es la excepción.

Las comunidades que se deciden a emprender el autogobierno valoran adherirse al CSIM o CE, en algunos casos con ninguna como el pueblo de Tarecuato, Nurío, Comachuén y Tanaco. El CE y el CSIM no son organizaciones que colaboran entre sí y nunca se unificarían, los fines son los mismos, la defensa de los derechos de las comunidades, pero los medios son distintos. En cierto sentido se encuentran en una competencia por cual consigue mayor presencia en el estado de Michoacán, aquí ya se visualiza un factor político que puede cobrar sentido en un escenario futuro. No es ocioso, ni ingenuo el construir una fuerza política, en determinado momento puede encausarse para otros fines que se alejan de los propósitos iniciales. Algunos miembros de las comunidades perciben que en dado momento la alianza pueda disolverse si comienza a tomar otro cauce el movimiento, siendo conscientes deciden participar en las organizaciones porque se puede obtener un beneficio, es decir, aprovechan la coyuntura actual.

Una de las críticas que se han realizado hacia el CE es el no reconocer el trabajo de otros actores del movimiento indígena, en los distintos procesos de autogobierno hay integrantes de las comunidades que han contribuido de

manera importante y no hay una mención significativa hacia ellos. Las propias comunidades son en parte responsables de esto porque permea la visión del reconocimiento hacia el otro y no hacia ellos mismos como los protagonistas.



Fuente: José Manuel Fuerte, con mapa del INEGI, julio de 2022.

En otro sentido se observa en el discurso del CE una tendencia a situarse como la vanguardia del movimiento indígena cuando previo a su aparición ya había organizaciones y distintos actores, además no son el único movimiento en defensa de los derechos de los pueblos. Se presenta a la sociedad como el proyecto idóneo para hacer justicia a los pueblos y que se pueda ir saldando la deuda histórica. Finalmente, a partir de la llegada a la gubernatura de Alfredo Ramírez Bedolla el CE pasó a ser asesor en materia de pueblos indígenas, esta acción tiene distintas lecturas, una de ellas es aprovechar la coyuntura para beneficio de las comunidades y otra es su inminente cooptación y control.

El CSIM cuenta con su grupo de abogados denominado *juchari uinapekua* que llevan los procesos jurídicos de las comunidades que acompañan, sus integrantes son originarios de poblaciones indígenas y han conseguido ganar juicios y amparos para el ejercicio de sus derechos. Esto es una muestra de que las comunidades son capaces de definir su destino por sí mismas y que no necesitan de la tutela de organizaciones externas, Nicolas Valencia Morales es un abogado destacado que forma parte de este colectivo. Además, ha pro-

puesto una reforma a la LOM o Constitución de Michoacán para que a las encargaturas del orden también se les garantice su derecho al autogobierno y presupuesto directo.

Hay otras diferencias entre el CE y CSIM que tiene que ver con su discurso y el lugar o función que tienen las personas que acompañan estos procesos que no propiamente son integrantes de alguna comunidad, pueden ser académicos o luchadores sociales. El CE usa un discurso propio de la academia y del ámbito jurídico, el sentir y aspiraciones de las comunidades se expresa a través de un lenguaje estructurado y ordenado, en este sentido los integrantes del CE tienen un papel central para dar a conocer al exterior (medio urbano) lo que se organiza y piensa al interior del movimiento indígena. El CSIM agrupa a integrantes de distintas comunidades que pueden contar con una conciencia política madura o no, es un espacio de formación donde coinciden distintas generaciones que enriquece al movimiento. En esta organización las comunidades tienen apertura para expresarse desde su propio lenguaje y formas de concebir los hechos, sin embargo, no se encuentra en todos sus integrantes el carácter, fuerza, convicción, conciencia plena de lo que implica la autonomía; no se observa una coincidencia política en todos los miembros que lo conforman. Si bien la figura del vocero no es determinante sí tiene un lugar importante dentro de la organización por lo cual todavía no logra ser un espacio enteramente a cargo de los propios actores, las comunidades.

LA REFORMA A LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL Y EL EJERCICIO DEL PRESUPUESTO DIRECTO

En el ámbito jurídico se ha puesto atención en realizar una reforma en materia de pueblos indígenas a partir de la constante presión que han ejercido a las instituciones de impartición de justicia estatales y federales, se puede decir que el movimiento social es el que ha ido impulsando la reforma política. Desde el año 2002 hubo varios intentos e iniciativas de reforma a la Constitución de Michoacán para beneficio de las comunidades, sin embargo, no se concretó su aprobación (Ventura, 2009; 99-100). En el inicio de siglo XXI todavía permeaba en los legisladores una visión positivista del derecho, de tal manera que no estaban plenamente convencidos de legislar en favor de los pueblos.

El diputado Alfredo Ramírez Bedolla (hoy gobernador de Michoacán) presentó el 03 de junio de 2020 una iniciativa de ley para armonizar la legislación estatal con la federal, a fin de incluir el principio de pluriculturalidad, el cual es el reconocimiento de la pluralidad de culturas donde se reconocen, no solo los derechos de los pueblos indígenas a practicar sistemas lingüísticos, religiosos, políticos, sino también sus sistemas jurídicos propios. Además de impulsar la reforma a la LOM donde se reconocen los autogobiernos y el ejercicio del presupuesto público directo (Martínez, 2022; 342). La LOM es producto de una

suma de esfuerzos, los que han llevado la iniciativa son las comunidades del Frente por la Autonomía de Consejos y Comunidades Indígenas y el CE.

Una vez que se logró hacer efectivo el derecho de la comunidad de San Francisco Cherán a regirse por usos y costumbres y recibir su presupuesto de forma directa, se presentó otro caso, la comunidad de Pichátaro ganó a través de un juicio. A partir de estas experiencias se hicieron evidentes lagunas en las legislaciones para el acceso a la justicia, por lo cual era necesaria una reforma y facilitar el proceso a las demás comunidades. Una y otra vez las autoridades municipales argumentaban la ausencia de principios y criterios en la ley, por lo cual no podían responder de manera favorable a las solicitudes de las comunidades; por ello la reforma era impostergable y se tendría que trabajar y presionar para su aprobación por el Congreso del Estado.

El fenómeno del autogobierno y presupuesto directo en la región tiene lugar en un contexto de legalidad, es decir, hay leyes e instituciones para tales propósitos. Entre las legislaciones que se encuentran dando un soporte a estas experiencias se puede mencionar a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 2º, 1º, 115º fracción IV, de la Constitución Política del Estado de Michoacán el artículo 3º, los Acuerdos de San Andrés Larrainzar (que sentaron un precedente importante a pesar de no elevarse a rango constitucional); la resolución SUP-JDC-1865/2015 Pichátaro contra el ayuntamiento de Tingambato, los artículos 73º al 76º de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán, los artículos 2º y 3º de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Michoacán, el Reglamento Interno para la Consulta Previa, Libre e Informada del Instituto Electoral de Michoacán. Y la Ley Orgánica Municipal de Michoacán, específicamente los artículos 116º, 117º y 118º.

Además, se creó un Protocolo General de Actuación del Gobierno del Estado de Michoacán para la transición de las comunidades indígenas hacia el autogobierno y el ejercicio del presupuesto directo con el objetivo orientar la actuación gubernamental frente a las comunidades indígenas que deseen ejercer sus derechos; es una orientación para los órganos gubernamentales involucrados en dicho proceso. El protocolo es producto del trabajo colectivo del Laboratorio de Antropología Jurídica y del Estado (LAJE) y del equipo académico del Proyecto Ciencia de Frontera Caleidoscopio de la UNAM.

Las reacciones de rechazo al presupuesto directo por parte de algunos presidentes municipales no se hicieron esperar, el H. ayuntamiento de Tangamandapio, Nahuatzen, Erongarícuaro, Zitácuaro y Quiroga promovieron controversias constitucionales en contra del presupuesto directo; sin embargo, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia

de la Nación (SCJN) no han influido para impedir que otras comunidades presenten su solicitud de autogobierno ya que surte efectos solo para los municipios en cuestión.

El recurso directo que demandan las comunidades indígenas proviene del presupuesto del municipio al que pertenece dicha comunidad, es decir, no aumenta la cantidad de recursos, ahora se transfiere a las comunidades que ejercen este derecho. El ayuntamiento cede a la comunidad la parte proporcional que le corresponde de acuerdo con el número de habitantes en la localidad. El municipio obtiene ingresos a través de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones, aportaciones, convenios, incentivos del fisco y de los distintos fondos. Puede haber aportaciones y participaciones federales que a su vez se divide en recursos etiquetados y no etiquetados; los etiquetados se destinan a alguna acción o programa específico sin poder utilizarse para otro fin; por ejemplo, para obra pública su uso sería en pavimentación de calles, drenaje, alcantarillado, alumbrado, etc. Los recursos fiscales y propios provenientes de los impuestos, derechos y aprovechamientos son de libre disposición para el municipio. Para el uso de los recursos públicos hay que contemplar el marco jurídico vigente como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, la Ley de Contabilidad Gubernamental, la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Disciplina Financiera.

Existen distintos fondos de los cuales se obtienen recursos económicos como el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN) o también conocido como Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), responde al esfuerzo del gobierno federal de transferir a los estados y municipios, recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atención. Se trata de un recurso etiquetado para el cumplimiento de las obligaciones financieras como pago de derechos, aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura y necesidades de seguridad pública.

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), en el estado de Michoacán es el Fondo de Aportaciones Estatales para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales (FAEISPUM) funciona para la ejecución de proyectos, es un recurso etiquetado destinado al financiamiento de obras, acciones sociales básicas que benefician a la población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria; con estos recursos se puede mejorar el acceso a los servicios de salud.

El Fondo General de Participaciones (FGP) se integra con el 20% por ciento de la Recaudación Federal Participable (RFP) y se distribuye a través de la fórmula establecida en el art. 2º de la Ley de Coordinación Fiscal, la cual

atiende a criterios de contribución económica y recaudatorios, ponderados por población; es un recurso de libre disposición con el cual se pagan nóminas de los trabajadores y gastos de operatividad básica. Por su parte el Fondo para el Fortalecimiento de la Paz (FORTAPAZ) se destina para capacitar, profesionalizar, certificar y equipar corporaciones policiacas, así como para ejecutar infraestructura de prevención del delito, violencia y adicciones.

Los egresos del municipio se dan en diferentes áreas como a) los servicios personales, nómina y prestaciones, b) materiales y suministros, c) servicios generales, d) transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas, e) bienes muebles, inmuebles e intangibles, f) inversión pública y d) deuda pública por mencionar algunos rubros generales.

Existe un programa de Obras por Cooperación en el cual hay aportación de gobierno del Estado y municipios o comunidades con autogobierno. Bajo este esquema, hasta junio de 2022 el gobierno de Michoacán tenía autorizadas 39 obras en 28 comunidades indígenas de 16 municipios, por un monto de 169.94 millones de pesos, correspondientes al FAEISPUM. En el mes de agosto de 2022 la mayoría de las comunidades con gobierno indígena firmaron un convenio de participación para FORTAPAZ por un monto de 13 millones 486 mil 941 pesos de financiamiento conjunto para equipamiento, certificación, sistemas de videovigilancia, infraestructura y prevención de la delincuencia. Las reglas de operación establecen que las comunidades aportarán 30% del financiamiento conjunto aprobado, en tanto que el 70% lo aporta el Estado, posteriormente se llevarán a cabo las licitaciones y adquisiciones que tendrán que cumplirse antes de que concluya el año (información proporcionado por el Gobierno del Estado de Michoacán)

Hay que tener en consideración la especificidad de cada municipio y comunidad, no todas reivindican sus derechos, el ejercicio de estos tiene que ver con una conciencia política y un desencanto de la partidocracia, hay autoridades municipales tratando de contener el fenómeno para que no se extienda. Las autoridades intentan hacer acuerdos o mantener en la medida de lo posible contentas a las comunidades que potencialmente puedan demandar sus derechos y con ello impactar en el presupuesto del ayuntamiento, ¿cómo lo hacen? con entrega de apoyos, recurso económico, obra pública, otorgando cargos en la administración o cooptando dirigencias. Incluso se puede hablar de comunidades que por su historia y dinámica interna no buscan el autogobierno y presupuesto directo, de alguna manera hay armonía con la forma en la que actualmente se rigen y no consideran necesario cambiar.

EL DESARROLLO EN LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

El autogobierno y el acceso al presupuesto directo es a penas el punto de partida del desarrollo en las comunidades, a partir de este logro es que empieza el trabajo arduo en la reconstitución del territorio, educación, salud, equidad de

género, seguridad, alimentación, justicia, cultura, economía, entre otros. Dicho proyecto sí está favoreciendo condiciones para el desarrollo en las comunidades que lo han implementado, por otro lado, no es la única vía para lograrlo. Cada comunidad define en qué consiste su progreso, habrá poblaciones que exploren otras formas y a su propio ritmo cuando estén dadas las condiciones al interior. En otras palabras, también están en lo correcto las comunidades que deciden no participar del presupuesto directo en estos momentos.

Los consejos de gobierno se han enfocado principalmente en la seguridad al conformar sus rondas y comprar patrullas, la limpieza con el servicio de recolección de basura con mayor frecuencia, la pavimentación de carreteras, calles y caminos que permita el paso de vehículos y personas con lo cual se facilita el flujo de mercancías. Otorgar servicios básicos a los habitantes como luz, agua, drenaje y alcantarillado; el fomento de actividades artísticas con talleres y cursos, deportivas con torneos y culturales con festivales, danzas, exposiciones y conciertos. En cuanto a la salud se organizan en las jefaturas de tenencia o casa comunal jornadas de toma de glucosa, presión, examen de la vista, mastografías, vacunación y esterilización de mascotas. Además de la adquisición de ambulancias para la realización de traslados de urgencia y equipamiento de las clínicas de salud.

En la parte social se entregan apoyos económicos para las personas que enfrenten una necesidad apremiante que resolver y hay una coordinación con las instituciones municipales, estatales y federales para la entrega de los distintos programas sociales. En la parte educativa se busca contribuir al rescate de la identidad, cultura, lengua y valores purépecha. En la economía se ha beneficiado la comunidad con la generación de puestos de trabajo, de limpieza, policía, chofer, consejero, médico, enfermera, secretaria, contador, en la obra pública se busca contratar trabajadores de la propia comunidad y en las licitaciones también favorecer a profesionistas y empresas locales. En la cuestión del territorio se intenta sensibilizar sobre la importancia del cuidado de los bosques, generar consciencia de las afectaciones del cultivo del aguacate y los invernaderos de *berries*, un tema delicado de tratar en todas las comunidades porque no suele haber un consenso en este sentido.

El desarrollo al que los pueblos aspiran no se circunscribe únicamente a la dimensión del crecimiento económico, sino que trasciende a otros ámbitos como el religioso, cultural, social y político. Hay una gran cantidad de ingresos por las actividades productivas en la zona, pero no se traduce en condiciones de bienestar para la mayoría de la población, la riqueza no se distribuye de manera equitativa concentrándose en muy pocas manos. La agroindustria (cultivo de aguacate y *berries*) en el territorio purépecha no puede considerarse como un caso exitoso en cuestión de desarrollo (Jerónimo, 2022). Si bien es cierto que se generan empleos e ingresos por la renta de las tierras, se menosprecian otros efectos como la violencia, precariedad laboral y la desigual distri-

bución de la ganancia, para los inversionistas representa un negocio con un gran margen de utilidades. Además de ocasionar transformaciones en la dinámica de las comunidades, en algunos casos hay una división porque algunos están a favor y otros en contra de dichos proyectos. Hay afectaciones medio ambientales al territorio y daño a la salud por la exposición a los agroquímicos.

En algunas de las comunidades se puede apreciar que se encuentran divididas, es decir, prácticamente la mitad de la población se encuentra a favor del proyecto de autogobierno y la otra no, por mencionar un ejemplo, Santiago Azajo. Estas experiencias difícilmente podrán consolidarse, en principio porque no hay un pleno convencimiento de que el autogobierno es la alternativa; aquí se requiere de paciencia y trabajo de concientización para lograr el consenso necesario. En estos casos valdría la pena considerar la experiencia de los zapatistas en el sureste de México, en sus comunidades también hay población que no está adherida a su organización y han podido llegar a acuerdos de tal manera que las dos partes obtienen beneficios de sus iniciativas. Es desde mi opinión la postura más inteligente, evadir la confrontación y buscar una alternativa de la cual se obtenga un beneficio, la filosofía es distinta, no se trata de que haya vencedores y vencidos, que la victoria de uno implique la anulación del otro, más bien la construcción de ese espacio donde coexistan con sus particularidades.

La tendencia de la región purépecha es hacia el autogobierno y el ejercicio del presupuesto directo, cada vez son más las comunidades que buscan otras formas de gobernarse y hacerse de recursos, la cuestión aquí radica en cómo puede traducirse en impactos positivos.

CONCLUSIONES

La manera en la que se ha expresado la autonomía en el pueblo purépecha en Michoacán ha sido a través de las experiencias de autogobiernos, en un principio por medio de un acuerdo entre el municipio y la comunidad, posteriormente a través de las resoluciones de los tribunales electorales y finalmente con las reformas a la ley para el ejercicio de dichos derechos. La fuerza del movimiento indígena, la voluntad política, el acompañamiento de colectivos y organizaciones sociales ha favorecido que hoy en día sea una realidad el presupuesto directo.

Es de llamar la atención cómo se transitó del rechazo al reconocimiento de los derechos indígenas en la legislación, por una parte, las comunidades se han organizado y exigido a los tribunales, las instituciones de impartición de justicia conforme a los acuerdos y tratados internacionales han resuelto en favor de los pueblos; ante tal situación hay una presión en el gobernador y el poder legislativo para atender estos rezagos en la materia.

Otro factor importante ha sido la sensibilidad de Alfredo Ramírez Beldolla que fue diputado y ahora gobernador con la agenda de los pueblos, es de reconocerle que se ha comprometido con sus causas y las respalda en su administración, por otra parte se busca la reconciliación política en la región purépecha, ya que en los últimos años ha crecido el rechazo a la instalación de casillas electorales para celebrar elecciones; creo que un buen punto de partida ha sido atender las demandas más apremiantes como lo ha sido el autogobierno y presupuesto directo.

Finalmente hay un interés político de fondo que consiste en presentar al partido MORENA como una opción a la cual puedan adherirse, ya que dicho partido sí ha hecho justicia a los pueblos, lo que los demás partidos no hicieron en años. Sobre todo, si se toma en cuenta que en el 2024 habrá elecciones, de tal manera que hay varias razones que explican el viraje en materia de pueblos originarios.

La relación directa que el gobernador de Michoacán mantiene con las comunidades indígenas no puede ser considerada como una conciliación histórica, aunque es de reconocer que ha tenido trato de diálogo y colaboración como ningún otro gobierno en los últimos años. El autogobierno no resuelve la deuda histórica de parte del Estado hacia las comunidades, además, la intervención estatal siempre ha traído como resultado la cooptación de sus principales actores de tal manera que se convierten en funcionarios y su interés deja de ser lo comunal. También ha implicado la desmovilización o neutralización de los movimientos al causar divisiones al interior y en los peores escenarios la desaparición o asesinato de líderes que no claudicaron a sus ideales. La historia muestra distintas experiencias en las cuales las relaciones entre el Estado y las comunidades casi nunca conducen a un entendimiento y un acuerdo porque los fines son totalmente distintos; esto no implica que las cosas siempre tengan que ser así, puede haber cambios, sin embargo, lo que hasta la fecha se ha atestiguado es el rechazo e incomprensión del mundo indígena.

En el ámbito de la seguridad ha faltado precaución, organización y coordinación por parte de los integrantes de las comunidades, ya que la lucha por el autogobierno ha cobrado muchas vidas; quizá alguna estrategia hubiera podido funcionar para evitar los decesos. En esto también tiene responsabilidad el gobierno del Estado, por una parte, respalda las reivindicaciones de los pueblos, pero no garantiza la seguridad en dichos territorios; se han firmado convenios y una reforma en materia de seguridad y siguen las poblaciones vulnerables ante los grupos delincuenciales. Tal pareciera que los pueblos que deciden ejercer sus derechos pasan a ser objetivos de la delincuencia organizada y no cuentan con un respaldo institucional efectivo para garantizar su seguridad.

No desde todos los frentes el ejercicio del presupuesto directo representa la vía idónea para el desarrollo de las comunidades, desde una perspectiva constitucionalista se ha argumentado que el autogobierno puede impactar de

forma negativa a los gobiernos municipales y detonar más problemas de los que pretende resolver, por ejemplo, en los rubros de seguridad pública y tratamiento de agua. El maestro en derecho constitucional José Martín Ramos Ruíz (analista y representante del PAN ante el INE) refiere que hay varios vacíos constitucionales que no se han resuelto en torno al tema.

En el tema de seguridad la Constitución en su artículo 21º, determina que las funciones de seguridad, única y exclusivamente le corresponden al Estado, es decir, a la federación, al estado y al municipio; por lo cual terceros no pueden y no están facultados constitucionalmente para ejercer funciones de seguridad ni para estar armados; lo cual es una demanda legítima de las comunidades para el adecuado mantenimiento del orden, pero en términos constitucionales no es legal.

Por otra parte, en el ejercicio del presupuesto directo hay lagunas sobre los mecanismos para la asignación de recursos a través del FORTAPAZ, la forma en cómo se va a ejecutar; cómo será la fiscalización y rendición de cuentas de los recursos públicos. Finalmente hay que considerar que no se cumple a cabalidad con lo establecido en el artículo 134º Constitucional el cual establece que los recursos públicos deben ejercerse de una manera eficiente y con rendición de cuentas.

Es fundamental que la comunidad se encuentre organizada bajo sus normas y costumbres para acceder al presupuesto directo, pero no menos importante es pensar en cómo ejercerlo una vez que llegue a sus manos, ¿qué áreas son prioritarias?, ¿cuánto gastar?, ¿cómo administrarlo? Para lo cual se requiere de organizar asambleas comunales y trabajar en lo que puede considerarse un plan o proyecto de desarrollo a nivel de comunidad, como es sabido las leyes mandatan a los municipios del país la presentación de un plan municipal de desarrollo; de igual forma no se debe soslayar a escala sub-municipal. Esta planeación puede tener distintos formatos, lo importante es que se realice y que en su elaboración se involucre la población.

REFERENCIAS

Libros:

- Aragón, O, *El derecho en insurrección. Hacia una antropología jurídica militante desde la experiencia de Cherán, México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México / ENES Morelia. 2019.
- Carvajal, A, *Desarrollo Comunitario. Desarrollo y postdesarrollo: Modelos y alternativas*. Colombia: Universidad del Valle Cali. 2009.
- Chávez, J. A, *Cherán K'eri juchari uinapikua, Cherán Grande es nuestra fuerza. La reivindicación de la comunidad purhépecha a través del conflicto territorial*. [Tesis] México: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. 2016.

- Del Val, J., Sánchez, C., & Zolla, C, *Estado del Desarrollo Económico y Social de los Pueblos Indígenas de Michoacán*. México: Universidad Nacional. Autónoma de México. 2019.
- Peredo, C. M, *El reconocimiento de los derechos indígenas para el establecimiento de una ciudadanía indígena en Cherán*. [Tesis] México: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. 2018.
- Ventura, M. del C., Rodríguez, L., & Hernández, S, *Democracia, cultura política y ciudadanía en el México de hoy*. 2nd ed, México: El Colegio de Michoacán / Centro de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Chiapas y la Frontera Sur / Universidad Nacional Autónoma de México. 2017.

Publicaciones periódicas:

- Ventura, M. del C, Crónica de una reforma indígena fallida en Michoacán, *Espiral*, Vol. XVI, No. 46, 97-134, 2009.

Dictiotopografía:

- Jerónimo Juárez, L. F, Bienes comunes, empresa comunitaria y desarrollo local. La comunidad indígena de Chéran K'eri, Michoacán, Presentación del libro, 2022. De: <https://www.facebook.com/CEDRSSA> (05/10/22).
- Martínez Pellegrini, S. E, Venegas Herrera, M. A. C; Amparo Tello, D.; y Ken Rodríguez, C. A. [Coords.], *El orden mundial reconfigurando las teorías, las políticas públicas regionales y sus resultados migratorios*, volumen I de la Colección: Escenarios territoriales ante la reconfiguración del orden mundial, Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas y Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional, 341-362, 2022. De: <http://ru.iiec.unam.mx/5814> (22/05/23).
- Ventura, M. del C, Tierras comunales, regulación agraria y el costumbre en La Cañada de los Once Pueblos en Michoacán a principios del siglo XXI, *LiminaR*, No.17(2), 67-84, 2019. De: <https://dx.doi.org/10.29043/liminar.v17i2.681>, (05/03/23).