



Desafíos de los gobiernos comunales en Michoacán. Presupuestos directos en la era de la judicialización de los derechos indígenas en México

Desafios dos governos comunais em Michoacán. Orçamentos diretos na era da judicialização dos direitos indígenas no México

Challenges of communal governments in Michoacán. Direct budgets in the era of the judicialization of indigenous rights in Mexico

María del Carmen Ventura Patiño ^{a1}

^a ventura@colmich.edu.mx 0000-0001-6110-6835

¹ El Colegio de Michoacán, México

Recibido: 12-05-2020 • Aceptado: 22-03-2021 • Publicado: 13-06-2021

Resumen

La reivindicación del presupuesto directo recorre las geografías indígenas en Michoacán, en particular, en la llamada Meseta P'urhépecha, constituyéndose en la principal bandera del movimiento indígena contemporáneo en el estado. Cerca de una docena de comunidades han interpuesto ante las instancias judiciales esta demanda, por lo menos, seis de ellas ya ejercen este derecho; otras están a la espera de las sentencias. Existen otras comunidades que también administran estos recursos, pero que no acudieron a la vía de jure. Consideramos importante exponer: ¿cómo surge esta demanda dentro del movimiento indígena estatal?, ¿cuáles fueron las motivaciones específicas de las comunidades?, ¿qué desafíos han enfrentado?, ¿cuáles han sido las implicaciones de este ejercicio en su vida comunitaria? y ¿qué paradojas ha traído consigo la judicialización de estos derechos? Contribuir a las respuestas a estas interrogantes constituye el propósito del presente escrito. Incluimos el análisis de las Iniciativas de ley que buscan normar y despolitizar estos procesos.

Palabras clave : presupuesto directo; gobiernos comunales; judicialización

Resumo

A reivindicação do orçamento direto perpassa as geografias indígenas de Michoacán, em particular, no chamado Planalto de P'urhépecha, tornando-se a principal bandeira do movimento indígena contemporâneo no estado. Cerca de uma dezena de comunidades entraram com essa ação na justiça, pelo menos seis delas já exercem esse direito; outros aguardam sentenças. Existem outras comunidades que também administram esses recursos, mas não seguiram o caminho de jure. Consideramos importante explicar como surge essa demanda dentro do movimento indígena estadual? Quais foram as motivações específicas das comunidades? Que desafios eles enfrentaram? Quais foram as implicações desse exercício em sua vida comunitária? E que paradoxos a judicialização desses direitos trouxe consigo? Contribuir com as respostas a essas perguntas constitui o objetivo deste escrito. Incluímos a análise das Iniciativas de Direito que buscam regular e despolitizar esses processos.

Palavras-chave : orçamento direto; governos comunais; judicialização

Abstract

The demand for the direct budget runs through the indigenous geographies in Michoacán in the so-called P'urhépecha Plateau, becoming the main flag of the contemporary indigenous movement in the state. Nearly a dozen communities have filed this lawsuit with the judicial authorities, at least six of them already exercise this right; others are awaiting sentencing. There are other communities that also administer these resources but did not resort to the de jure route. We consider it important to explain, how this demand arises within the state indigenous movement? What were the specific motivations of the communities? What challenges have you faced? What have been the implications of this exercise in your community life? And what paradoxes has brought about the judicialization of these rights? Contributing to the answers to these questions constitutes the purpose of this writing. We include the analysis of the law initiatives that seek to regulate and depoliticize these processes.

Keywords : direct budget; communal governments; judicialization

Introducción

En México, al igual que en otros países de América Latina, se aprobaron una serie de reformas en materia indígena en las últimas tres décadas, resultado de una amplia movilización de los pueblos y comunidades indígenas que cimbraron, de alguna manera, a los llamado Estados-nación cimentados en una sola cultura y surgidos de una ideología liberal. Este proceso fue denominado por Van Cott (2000) como “constitucionalismo multicultural”. Los contenidos y alcances de estas reformas que, si bien no son homogéneos, son considerados por algunos autores con un carácter multicultural y neoliberal (Hale 2002), al no satisfacer plenamente las demandas fundamentales del movimiento indígena concernientes a los derechos políticos, territoriales y de justicia.

En particular, la reforma al artículo primero de nuestra carta magna, aprobada en junio de 2011, constituye un referente jurídico de suma trascendencia al reconocer explícitamente la protección constitucional de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, como afirma Orozco Henríquez:

[...] se convierte en una [...] obligación para los operadores jurídicos de incorporar parámetros internacionales en su actuar [...] constituirá un avance en la recepción paulatina en el ámbito interno de criterios protectores de derechos humanos de fuente internacional a través de la labor jurisdiccional [...] generando su protección efectiva y la de la dignidad de la persona, eje rector, razón toral y valor fundamental de todo Estado constitucional democrático de derecho (Orozco 2011, 97).

Esta fase de “reconocimiento de derechos” (Valdivia 2013) sentó las bases jurídicas que han permitido que los actores indígenas recurran a las instancias judiciales para exigir el cumplimiento de estos derechos, junto con las reformas institucionales a la labor judicial, han dado paso a la etapa denominada “judicialización de los derechos” vía los tribunales. Para Pilar Domingo:

La judicialización de la política significa, en primer lugar, una mayor presencia de la actividad judicial en la vida política y social; en segundo lugar, nos habla de que los conflictos políticos, sociales o entre el Estado y la sociedad se resuelven cada vez más en los tribunales; en tercer lugar, es fruto del proceso a partir del cual diversos actores políticos y/o sociales ven como ventaja recurrir a los tribunales con el fin de proteger o promover sus intereses (Domingo 2009, 37).

Lo anterior, podemos interpretarlo como parte de la estructura de oportunidades políticas, como sostiene Tarrow (1997, 148) “los movimientos crean oportunidades para sí mismos o para otros”, de manera que el movimiento indígena ha generado una serie de cambios constitucionales que han permitido rendijas jurídicas que posibilitan a su vez el reclamo y ejercicio de otros derechos. “Las reformas judiciales sobre todo han sido importantes por cuanto han creado nuevas estructuras de oportunidad para la movilización judicial desde abajo” (Domingo 2009, 47) Para el caso de estudio, es interesante observar cómo los mismos p’urhépechas se han apropiado de lenguajes jurídicos y de derechos para avanzar en sus propios proyectos políticos. Como afirma Santos (2002) los logros pueden ser pequeños y su importancia reside en el impacto acumulativo de transformación social a la que pueden contribuir y de alteración en las estructuras de poder. A partir de estas premisas analizamos los procesos que han tenido lugar en Michoacán.

Movimiento y reivindicaciones indígenas

La geografía política de las regiones indígenas en Michoacán ha cambiado de manera sustancial en un lustro, en particular, en la llamada Meseta P’urhépecha. La demanda del presupuesto directo se ha constituido, sin duda, en una bandera central del movimiento indígena en el estado. La reivindicación no es nueva, lo nuevo son los medios para lograrlo.

El llamado presupuesto directo consiste en la entrega proporcional de los recursos municipales asignados de manera anual a una localidad submunicipal de acuerdo con el número de habitantes, para su administración. El presupuesto debe entregarse a las comunidades a través de ministraciones (mensuales y bimestrales) y viene etiquetado de igual forma como sucede con el presupuesto municipal, de modo que, deben respetarse las reglas de operación y destinarse solo para aquellas obras o servicios contemplados. Los representantes legales de la localidad deben comprobar ante la Secretaría de Finanzas los gastos erogados, que luego son auditados por la Auditoría Superior de Michoacán (ASM), tal como lo hace un ayuntamiento.

Para comprender la emergencia de esta demanda es necesario remitirse, por lo menos, a la década de los noventa del siglo pasado. Durante esta década y principios del siglo XXI, en la Meseta P’urhépecha, se fraguaron dos procesos: 1) el fin de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en los ayuntamientos y el paso a la alternancia partidaria, principalmente a través del Partido de la Revolución Democrática (PRD), al que se sumaron un número importante de comunidades indígenas, y; 2) el pronto agotamiento de esta alternancia partidaria; después de cuatro o cinco administraciones municipales, hubo una especie de desencanto por parte de las comunidades que cifraron sus esperanzas en su participación activa en la democracia electoral, como solución para redefinir la relación desigual e inequitativa en términos políticos y económicos entre cabeceras mestizas y comunidades indígenas.

A partir de estas experiencias, algunas comunidades pronto se dieron cuenta que no era suficiente un cambio de partido en el poder municipal, por lo que, ahora su lucha se centró, entre otras reivindicaciones, en constituirse en un nuevo municipio, incluso miembros pertenecientes a la

Organización Nación P'urhépecha (ONP)[1] elaboraron una propuesta de Ley en materia indígena. En abril del 2002, militantes de la ONP entregaron al entonces gobernador Lázaro Cárdenas Batel (2002-2008) una iniciativa denominada “Ley de Derechos de los Pueblos originarios del Estado de Michoacán de Ocampo” (Ramírez 2002). Dicha propuesta contemplaba, como un primer paso, la conformación de 15 nuevos municipios, 3 en la costa y 12 en la Meseta P'urhépecha, estos últimos incluían a las comunidades de Tarecuato, Patambán, Carapan, Pamatácuaro, San Jerónimo, Santa Fe de la Laguna, Pichátaro, Cuanajo, Capacuaro, Tiríndaro, Arantepacua y Santiago Azajo (Ramírez 2002). Sin embargo, esta posibilidad jurídica se canceló o bien se complejizó, en marzo de 2010, cuando se reformó el artículo 44 de la constitución estatal. Se modificaron los requisitos para formar nuevos municipios, por ejemplo, antes se establecía que la unidad territorial solicitante debería contar al menos con diez mil habitantes, ahora aumentó el número de población a cuarenta mil.[2] Ninguna solicitud presentada al Congreso del Estado procedió.

De este modo, la democracia electoral y el sistema partidario fueron duramente cuestionados por las comunidades indígenas, el tránsito por un amplio menú de partidos dejó de ser un medio político importante para superar las relaciones jerárquicas y discriminatorias ejercidas por las cabeceras mestizas, por ello, la posibilidad de crear nuevos municipios cobró importancia; sin embargo, los cambios legislativos lo hicieron casi imposible de alcanzar. Lo anterior, obligó a redefinir el horizonte político de las reivindicaciones indígenas.

Estos son algunos de los antecedentes que explican por qué la demanda del presupuesto directo encontró un campo fértil, principalmente en la Meseta P'urhépecha. El trabajo político del denominado consejo supremo indígena de Michoacán (CSIM), realizado por cerca de dos años, 2013-2015, a través de la organización de nueve Foros itinerantes en los que se reflexionó sobre las distintas problemáticas de las comunidades, así como las pláticas efectuadas en muchas de ellas, en las que se discutió sobre sus principales demandas, fueron moldeando la agenda política de la organización, el llamado presupuesto directo se constituyó en una de sus principales banderas. Esta organización indígena nace formalmente en 2015 en la comunidad de Caltzontzin (Ventura 2018).

El CSIM es un frente que agrupa a una serie de autoridades -civiles, agrarias y a algunos de los nuevos consejos comunales- en torno a una agenda común. Su membresía es dinámica y flexible. Se declara independiente de los partidos políticos y del gobierno; aunque algunos de sus miembros pueden pertenecer o simpatizar con algún instituto político. En los dos últimos períodos electorales (2015 y 2018) varias de sus comunidades no permitieron la instalación de casillas. Su ideología es comunalista, rememora su pasado histórico desde el imperio p'urhépecha pasando por su resistencia durante la Colonia, su participación en los procesos de Independencia, Revolución y reforma agraria, hasta nuestros días. Sus estrategias de lucha contemplan acciones legales, consistentes en recursos ante instancias judiciales; así como mesas de negociación con el gobierno del estado para la resolución de las demandas de las comunidades y; acciones políticas, que comprenden cierres de carreteras, bloqueos y tomas de instituciones gubernamentales. En agosto de 2018 creó su propio colectivo de abogados Juchari Uinápeckua, de origen p'urhépecha, surgidos de las comunidades, quienes aprendieron el litigio estratégico en la marcha de los propios procesos judiciales, como parte de estos grupos subalternos de los que habla Pilar Domingo (2009) que se han apropiado de los lenguajes jurídicos y que vía judicial tratan de materializar sus proyectos políticos. Este colectivo es responsable de los juicios de las comunidades de Sevina y San Benito y, tienen otros en trámite. En abril de 2020 su membresía comprende poco más de 60 comunidades[3]. El CSIM es la organización indígena más importante en el actual escenario político estatal.

La experiencia de la comunidad de Nurío sobre el ejercicio de los recursos municipales correspondientes, es un referente empírico importante en las demandas actuales. Como lo es también, el proceso político de Cherán, el cual consistió en el reconocimiento por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) de su derecho a nombrar a sus autoridades por “usos y costumbres”, además de la reconfiguración de su gobierno municipal, integrado por el denominado consejo mayor de Gobierno comunal, en sustitución de la estructura institucional del ayuntamiento. Proceso que se enmarca en la estructura de oportunidades políticas, derivadas de las reformas en materia indígena, en particular de la reforma al artículo primero constitucional y de las reformas institucionales en materia judicial.

A continuación, exponemos la diversidad de procesos y contextos específicos que explican el surgimiento de la demanda del presupuesto directo, así como los retos e implicaciones que se enfrentan en la vida comunal. Para su exposición, los hemos agrupado en: 1) Presupuesto directo como ejercicio de autonomía comunal, bajo sus propias reglas 2) Presupuesto directo como acuerdo político institucional, y 3) Presupuesto directo por la vía de jure.

Presupuesto directo como ejercicio de autonomía comunal, bajo sus propias reglas

La comunidad de Nurío es conocida por su relación con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y por ser miembro del Congreso Nacional Indígena (CNI). En 2001, en esta comunidad tuvo lugar el III Congreso del CNI, como parte de las actividades de la marcha zapatista a la Ciudad de México. En 2006 miembros del EZLN y el propio subcomandante Marcos, en ese entonces llamado Comandante Zero, permanecieron en su territorio en el marco del recorrido denominado “La Otra Campaña”. En 2018 la comunidad apoyó la candidatura de María de Jesús Patricio “Marichuy”, postulada por el CNI, a la presidencia de la República.

En el proceso electoral municipal de 2004 Nurío rompió su relación con los partidos políticos, tras una disputa al interior del PRD por la candidatura a la presidencia de Paracho. En asamblea comunal decidieron que no dejarían instalar casillas, que no querían mantener ninguna relación partidaria y se declararon autónomos. Sin embargo, pocos meses después determinaron que, si bien no querían nada con el gobierno, si exigirían el presupuesto municipal correspondiente para ejercerlo por ellos mismos. Desde entonces, en cada proceso electoral la comunidad determina en asamblea si participan o no en las elecciones, así como el sentido de sus votos.

Desde el 2005 la comunidad viene ejerciendo el derecho a administrar los recursos municipales que les corresponden, como resultado de un acuerdo político signado con las autoridades estatales y municipales de ese momento. Al inicio recibieron un millón 300 mil pesos, en quince años, el aumento ha sido considerable, en 2020 tienen asignado 17 millones cinco mil pesos. [4] El presupuesto municipal destinado a Nurío proviene de los fondos de Obras Públicas, de Seguridad Pública y el denominado coloquialmente de gasto corriente.

Con esos recursos han realizado obras importantes que no están sujetas a las normas de operación, ni rinden cuentas a la Secretaría de Finanzas, su comprobación consiste únicamente en la entrega de facturas al ayuntamiento. La realización de las obras se determina en una asamblea general y se nombran comisiones de vigilancia y seguimiento. En su control está la compra de materiales y la contratación de trabajadores, que son los mismos comuneros. Algunas de las obras importantes, a parte

del adoquinamiento de las calles, es la introducción del drenaje, la ampliación de la red de agua potable y eléctrica, la construcción de la escuela destinada a Educación inicial, un salón para la escuela de bachilleres, dos salones para la escuela de música y el inicio de la construcción de un hospital comunitario. Cuentan con un trascabo y dos camiones de volteo. Nurío también tiene en sus manos la seguridad comunal, desde el 2005 cuenta con sus propios policías comunales que actualmente ascienden a 50 y tienen cinco patrullas. A partir de una serie de situaciones complicadas con gente perteneciente al crimen organizado que incursionó en la comunidad, ocasionando algunos incidentes que atentaron contra el orden y la vida de algunos comuneros, instalaron dos casetas de vigilancia de manera permanente en las entradas de su territorio.

Su forma de gobierno comunal no se ha modificado. La asamblea general es la máxima instancia en la toma de decisiones, a la que asisten los comuneros reconocidos de acuerdo con la membresía comunal, que estén “al corriente” con sus cooperaciones y faenas, con derecho a voz y voto. La figura de jefe de tenencia permanece y en la práctica comunal es el enlace de la comunidad con el ayuntamiento y no al revés como lo indica la Ley Orgánica Municipal (LOM), existe un propietario y un suplente, quienes son nombrados cada año, sin la participación de funcionarios municipales. También permanece el juez de tenencia que continúa ejerciendo justicia de acuerdo con los propios códigos comunales, a pesar de que desde 2005 el Congreso del Estado aprobó su desaparición. De igual modo, prevalece el representante de bienes comunales, encargado de conocer y resolver todos los asuntos relacionados con las tierras comunales. Las tres autoridades perciben una compensación por su trabajo. El consejo comunal, conformado desde el 2005 por exautoridades y comuneros nombrados en asamblea, constituye un espacio en el que se discute sobre los principales problemas y se construyen acuerdos; es una instancia que apoya a las autoridades comunales en las gestiones ante las distintas dependencias federales y estatales.

Sin duda, la comunidad de Nurío ha tenido la capacidad organizativa y la fuerza política suficiente como para que el propio gobernador, Lázaro Cárdenas Batel (2002-2008), aceptará este acuerdo político, a pesar de que no está contemplado en la constitución federal, han logrado mantenerlo vigente por cerca de cuatro administraciones estatales presididas por perredistas y priístas, al igual que con cinco gobiernos municipales de diferente filiación partidaria; sin necesidad de recurrir a ninguna instancia judicial. Han fortalecido sus propias formas de gobierno, apropiándose a su modo de las figuras político-administrativas, agrarias y judiciales impuestas desde el Estado nación y creando nuevos espacios para deliberar sobre los distintos proyectos de comunidad, en la búsqueda de la construcción de consensos y de una idea de unidad. Se han constituido en sus propios interlocutores sin necesidad de ningún instituto político, organización o actor externo y han sido bastante eficaces en los procesos de negociación. En suma, consideramos que ejercen en la práctica una particular autonomía comunal, es de facto, un cuarto ámbito de gobierno con carácter autónomo, por ende, sin reconocimiento institucional y que opera bajo sus propias reglas.

Presupuesto directo como acuerdo político institucional

Santa Cruz Tanaco, es una tenencia, una localidad submunicipal comprendida en la jurisdicción del municipio de Cherán, también es una comunidad agraria con población p'urhépecha. A partir del proceso de resistencia de Cherán y de las diferencias entre ambas comunidades -por su participación en los hechos de violencia ocurridos en la cabecera a decir de la propia comunidad de Cherán-, Santa Cruz Tanaco decidió no participar en los procesos de consulta y nombramiento del primer consejo mayor de

Gobierno comunal de Cherán y solicitó al gobierno del estado se le diera directamente los recursos municipales correspondientes. Lo cual fue respaldado por el entonces provisional consejo municipal de la comunidad de Cherán en diciembre de 2011. El acuerdo fue avalado por el Congreso del Estado. De este modo, Santa Cruz Tanaco recibió su presupuesto en 2012, con la consideración de que dicho “presupuesto deberá ser etiquetado y fiscalizado por el Congreso del Estado y ministrado por el Gobierno del Estado de Michoacán” (POGCEMO, 24 de febrero de 2012, 2da, sección, p.7)[5]. Para ello se desapareció la figura de jefe de tenencia y se eligió un consejo de administración, constituido por un presidente, un síndico y un tesorero, también se nombraron responsables de cinco direcciones, una encargada del Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y cerca de 20 policías. Dichos nombramientos se dan a través de los barrios. Como vemos, es una organización muy parecida a la estructura de un ayuntamiento, el presidente del consejo ejerce en la práctica las funciones de un presidente municipal, así también el síndico y el tesorero. De modo que, esta tenencia administra desde el 2012 el presupuesto que le corresponde, en 2020 se le asignaron 12 millones 800 mil pesos[6]. Este proceso fue resultado de un acuerdo político y una salida institucional ante el conflicto con Cherán, no una demanda sostenida por la comunidad de tiempo atrás y por la cual se haya movilizad. Los actores gubernamentales definieron la estructura organizativa y las reglas del ejercicio del presupuesto; la comunidad aceptó y adecuó sus formas de gobierno a la nueva institucionalidad, sin mayores problemas han podido cumplir las normas de operación en tiempo y forma. Es un cuarto ámbito de gobierno, con reconocimiento gubernamental, resultado de un acuerdo político y sujeto a las reglas institucionales, una réplica de un ayuntamiento, aunque electo bajo las formas de organización social comunal.

Presupuesto directo, judicialización de los derechos

La comunidad de Pichátaro perteneciente al municipio de Tingambato inició en septiembre de 2015 el proceso de judicialización del llamado presupuesto directo ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), después de varias pláticas y acuerdos no cumplidos por parte del ayuntamiento. Con este recurso se abre una etapa de reivindicación del presupuesto directo por la vía de jure, que se ha reproducido en varias comunidades. Como efecto domino, de autonomía financiera, le siguieron, las jefaturas de tenencia, que a su vez son comunidades agrarias: San Felipe de los Herreros, Nahuatzen, Arantepacua, Santa Fe de la Laguna[7], Comachuén y Sevina (Mapa 1). En 2019, lo nuevo fue que una encargatura del orden, San Benito[8], que a su vez es uno de los 13 anexos de la comunidad agraria de Pamatácuaro, solicitó administrar los recursos municipales correspondientes.

Mapa 1

[Imagen no disponible]

Comunidades con Presupuesto directo Agregado por la autora

Conforme el artículo 115 de la constitución federal, el ayuntamiento está organizado por un presidente municipal, síndico y regidores.[9] De acuerdo con la LOM de Michoacán:

[...] la administración municipal en las poblaciones fuera de la cabecera municipal, estará a cargo de los jefes de tenencia y encargados del orden en sus comunidades, quienes dependerán jerárquicamente en lo político y administrativo del Presidente Municipal (art.60). Una Tenencia podrá contar con una o más encargaturas del orden, el encargado de cada una de ellas será electo por plebiscito. Los jefes de tenencia y encargados del orden, funcionarán en sus respectivas demarcaciones como auxiliares de los ayuntamientos (art. 61)[10].

Las jefaturas de tenencia son localidades submunicipales, constituyen unidades políticas menores a la cabecera y supeditadas al ayuntamiento. Las encargaturas del orden son otra unidad política mucho menor que la jefatura, en la práctica, encontramos que algunas si están subordinadas a una jefatura de tenencia, pero la mayoría están vinculadas directamente al ayuntamiento. En Michoacán existen 113 municipios, 364 jefaturas de tenencia y 2650 encargaturas del orden[11]. Por lo menos 119 jefaturas de tenencia tienen población indígena y son potencialmente solicitantes del presupuesto directo, así que el panorama es complejo, si añadimos también a las encargaturas del orden.

La discriminación política y económica de los ayuntamientos, controlados principalmente por mestizos de la cabecera, independientemente de la filiación partidaria, hacia las jefaturas de tenencia habitadas por indígenas, es una constante en todos los procesos de solicitud del presupuesto directo. Así lo sostuvieron autoridades de Pichátaro, San Felipe de los Herreros, Nahuatzen, Arantepacua, Santa Fe de la Laguna, Comachuén y Sevina. Uno de los principales promotores de esta demanda en la comunidad de Pichátaro, en ese entonces jefe de tenencia, abogado y miembro del CSIM, señaló:

Pues más que nada surge de la inquietud y de la inconformidad que se venía dando durante muchos años, del trato del ayuntamiento con respecto a la comunidad en donde pues no teníamos, prácticamente, ningún derecho al recurso que administraba el ayuntamiento[12].

También por el hartazgo de los partidos políticos, como lo narran en la comunidad de San Felipe de los Herreros, Carlos Gutiérrez Fuentes, impulsor de la demanda y miembro de los dos primeros consejos comunales:

[...] aquí en la comunidad había una descomposición social. Ya los partidos nos estaban ya realmente acabando a nivel social; o sea, en la misma familia ya había ciertas fricciones [...] Ya en vista de que habíamos tenido muchas reuniones ya dijimos que los partidos ya no, sino que teníamos que unificarnos nosotros en la comunidad [...] una asamblea general [...] el primer lugar, fue 'ya no más proselitismo' y, en segundo lugar, 'fuera partidos políticos'. Lo que luchábamos era por la unificación de la comunidad[13].

Además de lo anterior, en otras comunidades, hechos de violencia son los que incentivaron este reclamo, como sucedió en Arantepacua y en la propia cabecera municipal de Nahuatzen, así como por conflictos agrarios como es el caso de la comunidad de Sevina. Como lo exponemos más adelante.

La administración de los recursos municipales en manos de las comunidades es, sin duda, un logro significativo. Desafía la estructura municipal contemplada en nuestra constitución federal, a la centralización del poder representado en la figura del presidente, un símil de la cultura presidencialista. Devela lo obsoleto de un solo modelo de organización político-administrativa para todo el país, que no da cuenta de la diversidad de formas de organización política subalternas existentes. Es una acción de justicia redistributiva de los recursos y un ejercicio de democracia participativa, en clave autonómica, tratándose de comunidades indígenas, en cuyos reclamos históricos se encuentra el reconocimiento de sus propias formas de gobierno. De algún modo, alteran las actuales estructuras de poder (Santos 2002). El uso estratégico de los derechos indígenas reconocidos en el marco jurídico nacional e internacional ha ganado terreno en las instancias judiciales, las cuales también han tenido un papel más activo. Forman parte de esta etapa de la judicialización de los derechos. El derecho, por lo tanto, pasa a ser una herramienta política, y los tribunales el foro en el que se libra esta batalla (Domingo 2009, 41). Sin embargo, estos procesos también han traído consigo algunas paradojas, tensiones y desafíos, que son importantes a analizar.

Desafíos de los presupuestos directos

La obtención del ejercicio del presupuesto directo ha implicado algunos procesos que se encuentran estrechamente imbricados, entre ellos: 1) un distanciamiento de los partidos políticos; 2) la reconfiguración de sus gobiernos comunales; 3) la sujeción a las reglas institucionales de administración presupuestal y, por último; 4) en varias de ellas, la disputa interna por la administración de los recursos, lo que ha implicado dirimir los conflictos ante instancias judiciales, en los que subyace la controversia por definir los contenidos e interpretación de los llamados “usos y costumbres”, como afirma Domingo (2009) diversos actores políticos y/o sociales ven como ventaja recurrir a los tribunales con el fin de proteger o promover sus intereses. Revisemos.

Distanciamiento de los partidos políticos. La solicitud del presupuesto directo estuvo acompañada del repudio a los partidos políticos y a la no participación principalmente en los procesos electorales municipales, como ya lo hemos comentado. En 2015, las comunidades de Pichátaro, Urapicho, Oruscato, Cherato, Cheratillo y 18 de marzo, no dejaron instalar las casillas (Nava 2015). Para las elecciones de 2018, nuevamente algunas comunidades integrantes del CSIM acordaron en asamblea comunal no permitir la instalación de casillas y así lo notificaron al Instituto Electoral de Michoacán (IEM) y al Instituto Nacional Electoral (INE): Cocucho, Aranza, Zopoco, San Felipe de los Herreros, Urapicho, San Benito, Sevina y Santa Fe de la Laguna[14]; mientras que en otras comunidades se acordó participar únicamente en las contiendas estatales y federales. Estos acuerdos comunales son una clara manifestación del agotamiento de la democracia electoral y del hartazgo del sistema partidario. No obstante, también ha habido resistencia de algunos militantes de los institutos políticos que se niegan a perder el monopolio de la participación y representación política, lo que ha derivado en confrontaciones intracomunitarias, en acciones de violencia que debilitan la cohesión social y en una mayor intervención de las instancias judiciales en los asuntos internos, a solicitud de los propios miembros de las comunidades. Lo anterior se expresa en los conflictos electorales y está íntimamente relacionado con la disputa por la administración de los recursos que veremos en el siguiente apartado.

Reconfiguración de los gobiernos comunales. Los cargos de jefe de tenencia, comisariado de bienes comunales y juez de tenencia, fueron formas de organización político-administrativa, agraria y judicial impuestas por el Estado Nación, durante el siglo XX. A pesar de que existen legislaciones que norman sus funciones y jurisdicción, en la práctica comunal, éstas figuras no necesariamente cumplen al pie de la letra lo estipulado por la ley respectiva, sus autoridades se eligen, realizan funciones y tienen jurisdicciones definidas comunamente; junto con la organización religiosa u otras instancias creadas, configuran lo que denomino gobierno comunal. 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).

El reconocimiento de su derecho a la administración del presupuesto directo por parte de los tribunales implicó a su vez redefinir los Gobiernos comunales, en particular, en varias comunidades se desapreció la figura de jefes de tenencia. En su lugar se crearon los llamados consejos comunales, integrados por representantes o encabezados de barrios o calles, electos en cada una de estas unidades espaciales de organización social. Además, se conformaron áreas o direcciones, que varían de nombre y número, pero que podemos señalar, como ejemplo: justicia, salud, obras, medio ambiente, entre otras, además del enlace con el DIF[15], policías comunales y, por supuesto, un tesorero. En los hechos, es una

reproducción de un ayuntamiento, a pesar de que el consejo está estructurado de manera colectiva, uno de ellos debe fungir como presidente, como representante legal ante las dependencias gubernamentales, para las gestiones presupuestales. Se ha creado una estructura de ejercicio de gobierno, que está debajo de la máxima instancia de decisión que es la asamblea comunal, pero que entra en tensión, en algunos casos, con los miembros del Comisariado de Bienes Comunales, el juez o el jefe de tenencia, en donde todavía existen; por ejemplo, los jueces han sido relegados a la organización religiosa, ahora una nueva figura es la que ejerce sus funciones de justicia. Obviamente, estas comunidades están pasando por un proceso de reestructuración y acomodo de funciones y competencias; empero, los nuevos consejos son un modelo que se repite como la única forma de organización política-administrativa, a solicitud de la Secretaría de Finanzas estatal para la entrega de los recursos.

Sujeción a las reglas de operación. En palabras de comuneros de San Fe de la Laguna lo que se está creando es un “mini municipio”[16], por tanto, deben cumplir con la normatividad como cualquier ayuntamiento. Los recursos vienen etiquetados, por lo que, no pueden disponerlos para otro destino. Las dificultades para cumplir con las reglas y la imposibilidad de administrar los recursos de acuerdo con las necesidades y reclamos de las asambleas son quejas compartidas por los consejos comunales.

Los conflictos intracomunitarios por la administración de los recursos. Desde luego, las tensiones existentes son resultado de luchas faccionales previas, que a través de los partidos políticos se disputaban los cargos de representación y el control de los recursos económicos y naturales; los conflictos ahora se dirimen en nuevos espacios como los tribunales o incluso en la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Veamos los procesos y conflictos suscitados en el municipio de Nahuatzen.

Nahuatzen, un ayuntamiento sin gobierno municipal

Los procesos de solicitud de presupuesto directo por parte de la propia cabecera municipal y varias comunidades de Nahuatzen son bastante complejos para explicarlos a detalle en este escrito, por cuestiones de espacio, mencionaremos algunos elementos de manera general, entre ellos destacan: agravios de la cabecera para con las comunidades, conflictos poselectorales, confrontación partidaria, violencia del crimen organizado, represión de las fuerzas estatales, conflictos agrarios, sumado a las historias locales de disputas internas. Todo lo anterior fue creando un ambiente que explica por qué ahora Nahuatzen como municipio se encuentra en una encrucijada política. Legalmente existe un ayuntamiento cuya jurisdicción en los hechos está en entredicho, es prácticamente un cascarón jurídico sin gobierno municipal.

Habitantes de la cabecera municipal por acuerdo de asamblea conformaron en septiembre de 2015 el llamado consejo ciudadano de autogobierno de Nahuatzen[17], como respuesta ante los desacuerdos con el entonces presidente municipal, Miguel Prado, perteneciente a la comunidad de Arantepacua. Al inició de su administración pactaron un acuerdo los habitantes de la cabecera y el presidente municipal, consistente en que el personal de seguridad sería de la propia cabecera, lo cual no cumplió. La tensión creció debido a los hechos de violencia cotidiana, originados por la presencia del crimen organizado. A decir de sus habitantes, los propios miembros del personal de seguridad municipal estaban implicados:

Toda la comunidad estaba de acuerdo en que no era posible que un pueblo a las nueve de la noche estuviera ya en sus casas por el temor de salir a la calle y que algo malo le pasara. Quien debería de cuidarnos, pues era quien, en realidad pues nos agredía. Entonces la gente llegó un momento que no soportó y nos organizamos toda la comunidad [...] Prácticamente en ese momento quien era el encargado de Seguridad [...] estaba identificado en su momento que era quien cobraba piso[18].

La encomienda de la asamblea para el consejo ciudadano fue que: “1) Miguel Prado Morales no regrese a la comunidad; 2) La seguridad sea del pueblo, y; 3) El presupuesto que le corresponde a la comunidad le llegue realmente directo y que sea el consejo quien lo administre”[19]. Poco después, el presidente municipal fue forzado a dejar el palacio del ayuntamiento, refugiándose en Arantepacua, no sin que antes se sucedieran varios hechos de violencia y confrontación con los mismos cuerpos de seguridad municipal y estatal, con un saldo de varios comuneros heridos y encarcelados. Los habitantes de la cabecera tomaron en sus manos la seguridad a través de rondines y, en septiembre de 2017, solicitaron formalmente ante el TEPFJ los recursos municipales correspondientes[20]. Después de varios recursos judiciales interpuestos por el presidente municipal, finalmente la sentencia les fue favorable, desde julio de 2018 empezaron a recibir los recursos[21].

En abril de 2017, un número importante de cuerpos de seguridad estatal y federal arribaron a la comunidad de Arantepacua con el propósito de recuperar algunos camiones que tenían retenidos los comuneros, como medida de presión para que el gobierno estatal dejará en libertad a los miembros de la comisión negociadora que había ido a Morelia, capital del estado, para tratar el conflicto agrario que tienen con la comunidad vecina de Capacuaro. Los cuerpos policiacos cometieron una serie de violaciones a los derechos humanos, hubo varios comuneros heridos y cuatro muertos. A partir de estos agravios, la asamblea comunal determinó:

‘Nosotros queremos la autodeterminación. Vamos a expulsar a los partidos’. Eso también como respuesta de que está mal lo que nos hizo el gobierno. A que la sociedad se proyecte de que al expulsar aquí los partidos políticos es meramente en primera instancia hacernos justicia a nosotros, como parte de una justicia que está en nuestras manos, pues expulsar, decirles que ya no queremos ningún partido político aquí. Para que también el gobierno, pues, a la otra la piense, no. Ahí fue cuando se optó en cambiar esto de los usos y costumbres y ya no aceptar ningún partido político [...] por exigir el recurso directo [22].

El presidente municipal estuvo de acuerdo con firmar un convenio para la entrega de los recursos municipales para su propia comunidad, sin embargo, luego cambio de parecer e interpuso un recurso judicial, la sentencia del TEPJF reconoció el derecho de la comunidad a la administración del presupuesto directo; al final el propio presidente municipal facilitó el proceso de la entrega. De este modo, desde enero de 2018 Arantepacua ejerce 9.96 por ciento del presupuesto municipal, que en 2020 asciende a nueve millones y medio de pesos. También formó su propia ronda comunal denominada Kuaricha.

Posterior a estos hechos, las oficinas del ayuntamiento fueron trasladadas a la comunidad de Comachuén, comunidad que unos meses después también solicitaría el presupuesto directo con el consentimiento del presidente municipal por medio de un convenio, a decir de los comuneros aceptó como agradecimiento por haberlo recibido en su territorio[23]. La representación legal estuvo a cargo de una mujer abogada de la propia comunidad. El proceso no fue complicado, se entregó al TEPJF el acta

de asamblea firmada por cerca de 600 comuneros y toda la documentación requerida para tal efecto, el cual comprendió solo tres meses (junio-agosto de 2018), la sentencia fue favorable a la comunidad, sin necesidad de fase informativa ni consulta[24].

Casi al mismo tiempo, la comunidad de Sevina también decidió solicitar el presupuesto directo. De igual forma el presidente municipal firmó un convenio en junio de 2018, -unos días antes de las elecciones municipales y de que terminara su administración-, que comprendía el acuerdo de la entrega de los recursos. La iniciativa de esta demanda, a decir de los miembros del consejo, fue por el conflicto agrario que sostienen con autodenominados pequeños propietarios de Nahuatzen, que en años pasados ocasionaron varios hechos de violencia; estaba fresco en la memoria la confrontación que se suscitó en 2015[25]. Además, por la discriminación de los habitantes de la cabecera hacia las comunidades: “Nahuatzen siempre dice que el presidente municipal tiene que ser de ahí [...] además siempre nos han dado migajas, entonces dijimos, nos quitan dinero, nos quitan las tierras, pues ¿qué pasa?” [...] vale la pena independizarse[26]. En asamblea comunal se formó un primer Concejo que se llamó Concejo Comunal, luego se reestructuró para denominarse Concejo de Administración Comunal, algunos de sus miembros fueron sustituidos. Sin embargo, la situación se complicó de manera interna, un grupo de comuneros interpusieron una serie de recursos para impugnar, no el ejercicio del presupuesto directo, sino el nombramiento del segundo Concejo, en alianza con el nuevo presidente municipal, quien contrató como trabajadores de confianza del ayuntamiento a cerca de 40 comuneros de Sevina. El colectivo de abogados del CSIM denominado Juchari Uinápekua ganó doce procesos judiciales interpuestos por el grupo de comuneros inconformes. La persistencia jurídica y la solvencia económica para interponer todos estos recursos no se pueden explicar sin la intromisión de actores del ayuntamiento, apoyados a su vez por actores gubernamentales estatales, que se resisten a perder presupuesto y jurisdicción y a que el efecto domino del presupuesto directo se multiplique.

En particular, las elecciones municipales de Nahuatzen en 2018 fueron muy cuestionadas, incluso representantes del PRI solicitaron su nulidad ante el TEPJF con el argumento de que no se habían instalado ni el veinte por ciento de las casillas. EL IEM señaló que no había condiciones de seguridad que permitieran el ejercicio del voto, por el oficio que les envió el CSIM en el que señalaba que no se permitiría la instalación de las casillas en 38 de las comunidades miembros de esta organización. En concreto, doce casillas no fueron instaladas en el municipio, las cuales representaron 32.43 por ciento del total, esto es, 7574 potenciales electores de las comunidades de Arantepacua, Comachuen (solo elecciones municipales) y en la propia cabecera municipal[27], cuyos habitantes quemaron varias casillas. David Otlica, originario de la cabecera y candidato del PRD y Partido Verde (PV), finalmente fue reconocido como ganador con 1927 votos a su favor, de un total de 5115 [28], con una lista nominal que comprende 20 195 electores.

El municipio de Nahuatzen se integra por siete tenencias y dos encargaturas del orden: Sevina, Comachuen, Arantepacua, Turícuaro, Mojonera, San Isidro, Col. Emiliano Zapata, Rancho el Pino, Rancho del Padre. Las tres primeras ejercen el presupuesto directo, al igual que la propia cabecera municipal, con los siguientes porcentajes: 12.31, 17.52, 9.96 y 39.79, respectivamente, lo cual equivale a 77.63 por ciento del total del presupuesto municipal (Cuadro 1). Situación que ha generado un ambiente de gran tensión en todo el municipio, el ayuntamiento administra únicamente 22.37 por ciento del presupuesto total (para el 2020 poco más de 21 millones de pesos), esto implica que se redujo a casi la quinta parte tanto su ejercicio presupuestal como su jurisdicción de gobierno, situación que pone en entredicho su permanencia político-administrativa, en los hechos es casi un cascarón jurídico sin gobierno municipal.

Esto explica por qué sus estrategias de intromisión por parte de varios actores gubernamentales en la vida interna de algunas comunidades, como una medida desesperada para evitar el desmoronamiento o balcanización del municipio, que a continuación explicaremos.

Cuadro 1
Comunidades con Presupuesto directo, vía de jure

Municipio/ Comunidad(Año de solicitud)	Habitantes*	% presupuesto	Consejos comunales
Tingambato/ Pichátaro (2015)	4952	35.5%	Consejo comunal de Pichátaro
Charapan/San Felipe de los Herreros (2015)	1898	15.6%	Consejo comunal Indígena de San Felipe de los Herreros
Nahuatzen/Nahuatzen (cabecera) (2017)	10 283	37.84	Consejo ciudadano Indígena de Nahuatzen
Nahuatzen/Arantepacua (2017)	2707	9.96%	Consejo comunal Indígena de Arantepacua
Nahuatzen/Comachuén (2017)	4762	17.52	Consejo de Gobierno comunal
Nahuatzen/Sevina (2018)	3344	12.31	Consejo de administración comunal

Elaboración propias con base en los datos etnográficos. *INEGI. Censo de población y vivienda 2010. En línea.

Conflictos intracomunitarios

Los conflictos intracomunitarios que se han presentado en las comunidades que ejercen presupuesto directo son: Pichátaro (Ventura 2018) del municipio de Tingambato, la cabecera municipal de Nahuatzen y las comunidades de Comachuén y Sevina. Voy a centrarme en las dos últimas, sobre aspectos que me interesan destacar dentro de la complejidad.

Como ya comentamos, en Sevina un grupo de comuneros que en un principio estuvieron de acuerdo con el ejercicio del presupuesto directo acordado en asamblea general, posteriormente mostraron su inconformidad, recurriendo a distintas instancias judiciales, en doce ocasiones tramitaron: impugnaciones, recursos de reconsideración, demandas y amparos, que comprendieron dos años de litigio; la mayoría de las sentencias les fueron desfavorables[29]. Entre los argumentos esgrimidos por el grupo de comuneros encabezados por el presidente del Comisariado de Bienes Comunales y jefe de tenencia destacan: que no fueron notificados debidamente para la realización de la consulta, que no se efectuó en lengua p'urhépecha, que votaron personas menores de 18 años, que la forma de votación no fue de acuerdo con los usos y costumbres (con una raya en el pizarrón), que el consejo comunal y/o concejo de administración comunal no es una autoridad representativa y que por lo tanto debería desaparecer, además que, los recursos deberían ser administrados por el jefe de tenencia, entre otros. La mayoría de ellos fueron declarados infundados o desechados por parte del TEPJF[30], contraviniendo algunas sentencias del TEEM. En efecto, los tribunales se han constituido en uno de los principales campos de batalla (Domingo 2009, 39).

Sin embargo, el campo de disputa también tenía lugar en la comunidad, se realizaron una serie de asambleas convocadas por cada grupo, alrededor de seis en un período de seis meses aproximadamente, con un número de asistentes diferente, a las que no se presentaba el grupo opositor y cuyos acuerdos se contradecían, en un contexto de violencia verbal y física y recurriendo a las

instancias judiciales en búsqueda del reconocimiento de los acuerdos de una u otra asamblea. Finalmente, el 19 de noviembre de 2019, el TEPJF emitió su sentencia en la que determinó: “no existe certeza plena sobre las decisiones adoptadas en la Asamblea General Comunitaria [...] lo procedente es dejar sin efecto las asambleas” y ordenó que se realizará una “Asamblea General Comunitaria amplia e incluyente de todos los miembros de la comunidad indígena, mediante la convocatoria que debe ser ampliamente difundida con el propósito”[31]. El IEM fue vinculado para coadyuvar a la organización de la asamblea que se efectuó el 13 de enero de 2020, a la que asistieron ambos grupos, con 753 votos a favor los comuneros determinaron que fuera el consejo de administración comunal la instancia que ejerciera el presupuesto directo. Desde marzo de 2020 la comunidad empezó a recibir los recursos municipales correspondientes, al igual que otras comunidades organizó su defensa comunal denominada Juchári K’uajpiricha. En el campo judicial el conflicto fue resuelto, pero en el campo comunal constituye todavía un reto construir consensos que permitan sentar las bases sociales necesarias para que este nuevo camino del presupuesto directo rinda frutos para la colectividad, esa es una tarea que solo le compete a la comunidad.

Este clima de confrontación también se vivió en la comunidad de Comachuén. Un proceso que al inicio fluyó sin mayor problema, incluso no se realizó ni fase informativa, ni consulta, como etapas necesarias que se han efectuado en todas las demás comunidades que ejercen el presupuesto. No obstante, la no entrega por parte del ayuntamiento de algunas ministraciones correspondientes a 2018 y de las dos primeras del 2019 (enero-febrero) a las comunidades que ejercen el presupuesto directo generó una gran tensión en el municipio y en particular en la comunidad de Comachuén. El argumento del presidente municipal consistía en que las comunidades no habían comprobado al ayuntamiento en tiempo y forma los recursos entregados y, que la Auditoría de la Federación le requería que regresará los recursos; por lo que, solicitó al Tribunal Electoral del Estado de Michoacán (TEEM) se revocarán las sentencias que les reconocieron este derecho a las comunidades. Por su parte, la comunidad de Comachuén señaló las dificultades técnicas para realizar las comprobaciones en la plataforma de la Secretaría de Finanzas, en virtud de que se requiere una clave que debe proporcionar el ayuntamiento, situación que no había ocurrido.

Tras varias reuniones infructuosas con el ayuntamiento y de un mayor clima de tensión, la comunidad de Comachuén junto con Nahuatzen y Sevina, con apoyo del CSIM, solicitaron ante el Congreso del Estado un juicio político contra el edil. Sin embargo, la situación se enrareció aún más con su asesinato ocurrido a fines de abril. En una reunión celebrada, en julio de 2019, con intermediación de la secretaria de Gobierno del Estado, el consejo de Gobierno comunal y la nueva presidenta municipal, llegaron al acuerdo de la entrega de los recursos y el compromiso de su comprobación conforme los requerimientos institucionales.

Sin embargo, poco tiempo después el consejo empezó a ser cuestionado por no rendir cuentas a la asamblea, sobre unos recursos que se habían recibido de forma irregular, incompletos y a destiempo. En octubre de 2019, el grupo opositor realizó asambleas en las que se acordó destituir a los miembros del consejo y nombrar a nuevos. Este grupo en el que participó el representante de bienes comunales, jefes y jueces de tenencia está cercano a los partidos políticos, así como con funcionarios responsables de los programas federales. El consejo impugnó las actas de asamblea ante el TEEM argumentando la violación a su derecho de audiencia, en diciembre, dicha autoridad declaró la invalidez de estas y ordenó:

[...] al Instituto Electoral del Estado de Michoacán que, previa reunión con las autoridades de la Comunidad de Comachuén, así como con las partes del presente juicio, en un plazo no mayor a treinta días hábiles emita convocatoria para una Asamblea General Comunitaria, cuyo objeto sea decidir sobre la integración del Concejo de Gobierno Comunal de Comachuén [...] [32].

Durante las sesiones con el IEM, los grupos discutían quiénes tendrían derecho a asistir a la asamblea: 1) los comuneros que cumplen con sus obligaciones, como es “el costumbre” (hombres casados, jefes de familia, que hacen faena, que cooperan con la fiesta, cuya lista la tienen los llamados comisionados de barrio); 2) los que están en el padrón electoral; 3) los jóvenes no casados mayores de 18 años (“de no incluirlos se violan sus derechos”, señalaba el grupo opositor; en caso de aceptarse, decían los miembros del Concejo, deben cooperar con la fiesta, cumplir con las obligaciones comunales y se les debe incluir en las elecciones de jefe de tenencia y representante de bienes comunales); 4) las mujeres, se está de acuerdo con “la paridad de género, pero eso violenta los usos y costumbres” [33], argumentaba la oposición. Por su parte, el IEM manifestó que están obligados a garantizar la participación de las mujeres, apegados al artículo segundo de la constitución federal y el Convenio 169, así también “que sean sus costumbres las que se impongan”; al no llegar a un consenso, el instituto electoral determinó convocar a “comuneros y comuneras” [34], ambos grupos finalmente aceptaron.

Después de cuatro reuniones intensas de trabajo presididas por el IEM con los dos grupos, se acordó la realización de la asamblea que se celebró en febrero de 2020, cuyos resultados fueron la revocación anticipada de los miembros del Concejo con 847 votos a favor y 457 en contra, así como el nombramiento de nuevos consejeros. A decir, de los miembros del Concejo destituido, operaron las prácticas de compra de votos.

Como podemos observar, el panorama es complejo, el ejercicio de presupuesto directo puede pensarse como un cuarto ámbito de gobierno, por la administración de los recursos, bajo las reglas institucionales, son un “mini municipio”, como señalaron los comuneros de Santa fe de la Laguna. Los acomodos en sus gobiernos comunales están en proceso, así como también la reconfiguración de las relaciones de poder entre los grupos. Los arreglos locales sobre las nuevas formas de gobiernos comunales, a través del requisito de la constitución de consejos, enfrentan la tensión entre atender la institucionalidad que se les exige y valorar la importancia que tienen las autoridades comunales (una imbricación de civiles, agrarias, judiciales, religiosas y tradicionales) para el ejercicio de gobierno, para la impartición de justicia y para el mantenimiento de un cierto orden social que venían cumpliendo bajos sus propias formas y códigos comunales. No aludimos a una dicotomía de tradición/modernidad, ni a un esencialismo, sino a una posible mayor intervención del Estado en los asuntos internos que implique menor margen de autonomía. Al respecto, no hay una sola respuesta, cada proceso tiene sus particularidades y definirá su propio rumbo. Sobre el tema de la institucionalidad, existen por lo menos dos propuestas de Ley referente a los presupuestos.

Iniciativas de Ley, Gato por liebre

Existen dos iniciativas de Ley en el Congreso de Michoacán, relacionadas con el presupuesto directo. Ambas propuestas fueron presentadas por Alfredo Ramírez Bedolla, diputado del partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), en abril de 2019. Ambas proponen reformar la Ley Orgánica Municipal (LOM) y la denominada Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana (LMPC). Las dos justifican su

creación en el marco jurídico nacional e internacional en materia indígena y como respuesta a los procesos de judicialización en torno a la demanda del llamado presupuesto directo por parte de varias comunidades p'urhépechas.

La reforma a la LOM propone crear la figura de consejos municipales, integrados por el cabildo municipal, jefes de tenencia y encargados del orden, estos últimos con derecho a voz, pero no con voto. Tendrá como propósito “organizar e instrumentar” el llamado presupuesto participativo. La Iniciativa está destinada para jefaturas de tenencia con o sin población indígena. Los presupuestos participativos estarán regulados por una ley respectiva. Las tenencias que prefieran el presupuesto directo, que estén reconocidas como comunidades indígenas por el catálogo elaborado por el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI), deberán sujetarse al marco regulatorio en materia de transparencia, fiscalización y responsabilidades administrativas.

Por su parte, la reforma a la LMPC propone que el presidente municipal tenga la atribución de designar un porcentaje del total del presupuesto municipal, no mayor a 10 por ciento, para destinarse al llamado presupuesto participativo. Los consejos municipales convocarán a asamblea “ciudadana” para determinar el destino del presupuesto participativo y elaborar los proyectos de obras que deberán ser referentes a: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación, infraestructura de salud y educativa. En la asamblea ciudadana podrán participar los habitantes mayores de 18 años, con credencial para votar. Las propuestas de obras serán sometidas para su viabilidad legal y física a un comité técnico, encabezado por el regidor de obras y por el personal de dicha área y servicios públicos. Los recursos asignados al presupuesto participativo serán ejercidos por el gobierno municipal. La comisión de vigilancia, electa en la asamblea, supervisará el cumplimiento de las obras.

En esto consisten las Iniciativas presentadas por el diputado, anunciadas como de avanzada y, a su decir, bien recibidas en los foros que ha organizado con la asistencia de más de 200 jefes de tenencia. Estas propuestas son una respuesta ante la creciente demanda de los presupuestos directos por parte de las comunidades, que buscan desincentivar a través de los presupuestos participativos. Sobre este tema el diputado refirió: “no es fácil de comprender por el Congreso de Michoacán [...] hay resistencia en todos lados [...] esa es la verdad [...] para mí es inevitable que tengamos que legislar”[35].

Si bien, los presupuestos participativos pueden ser una medida encaminada a una mayor distribución del presupuesto municipal en localidades submunicipales indígenas o no, no obstante, los presupuestos estarían controladas por el ayuntamiento, tanto en la designación que ya de por sí es realmente un porcentaje mínimo, como en su aprobación y ejecución, así como el destino de los recursos. Desde nuestro punto de vista, es un aparente ejercicio democrático, una simulación en la distribución de los recursos, así como una intromisión en la vida interna de las comunidades, al imponer los requisitos de quiénes pueden participar en la toma de decisiones en una asamblea, por encima de criterios de membresía contruidos comunalmente. Constituyen una pálida respuesta que no está a la altura de los reclamos, las comunidades piden presupuesto directo y los legisladores les dan presupuesto participativo. Gato por liebre.

Comentarios finales

Las comunidades p'urhépechas han buscado por varias vías fortalecer sus gobiernos y redefinir las relaciones de discriminación política y económica por parte de los ayuntamientos gobernados por mestizos, con miras al reconocimiento de sus derechos. El tránsito por un menú de partidos y su activa participación en la democracia electoral pronto les mostró que no era el camino, tampoco la apuesta jurídica para la creación de nuevos municipios. De ahí que la redistribución de los recursos municipales se constituyó, en el último lustro, en un fuerte reclamo, que encuentra sinergia en los procesos nacionales, en el marco de la “estructura de oportunidades políticas” (Tarrow 1997) resultado de reformas en materia indígena y judicial.

La aprobación de una serie de reformas en materia de derechos indígenas, pese a su carácter multicultural y neoliberal (Hale 2002), durante la primera década del siglo XX y de manera importante la reforma al artículo primero constitucional de junio de 2011, configuraron sustancialmente un nuevo campo jurídico. A esta etapa del reconocimiento de derechos le siguió la era de la judicialización. Algunas instancias han dictado sus sentencias en concordancia con los tratados internacionales. Los p'urhépechas se han apropiado del lenguaje jurídico y del derecho para materializar sus propias agendas:

[...] los movimientos sociales de base han ido asimilando la posible utilidad de apropiarse de lenguajes jurídicos y de derechos para avanzar sus proyectos políticos (35) [...] en este sentido, la movilización jurídica desde abajo constituye una parte importante del fenómeno de la judicialización de la política –vinculado a la ciudadanización del espacio político y del debate público (Domingo 2009, 38).

El ejercicio del presupuesto directo constituye un enorme paso cualitativo de justicia redistributiva de los recursos y convoca a una democracia participativa, en posible clave autonómica, tratándose de comunidades indígenas; como sostiene Nancy Fraser “La justicia hoy en día precisa dos dimensiones: reconocimiento y redistribución” (Fraser 2000, 127). También desafía a la organización político-administrativa municipal como tercer nivel de gobierno, muestra en los hechos la urgencia de pensar nuevas maneras de organizar el poder más horizontal e incluyente de la diversidad de formas de gobierno indígena. Como afirma Santos (2002) los logros pueden ser pequeños y su importancia reside en el impacto acumulativo de transformación social a la que pueden contribuir y de alteración en las estructuras de poder. La democracia procedimental y el sistema partidario están agotados como únicos espacios de participación y representación política, ya no tienen más el monopolio. La creación de rondas o policías comunales implica que las comunidades tienen en su control su propia seguridad, se fortalece y amplía la jurisdicción de su gobierno, lo que conlleva menor intervención de los cuerpos de seguridad municipal y estatal en sus territorios. Son avances compartidos por las comunidades que de facto o de jure han optado por el presupuesto directo, aunque con procesos distintos. Nurío ha configurado un cuarto ámbito de gobierno con un carácter autónomo, sin reconocimiento gubernamental y bajo sus propias reglas. Santa Cruz Tanaco, es un cuarto ámbito de gobierno, con reconocimiento gubernamental, resultado de un acuerdo político y sujeto a las reglas institucionales, una réplica de un ayuntamiento, aunque electo bajo las formas de organización social comunal. Las comunidades que han recurrido a la judicialización, ejercen un cuarto ámbito de gobierno, estructurado y ejercido de acuerdo con las normas institucionales, electo bajo las formas de organización social, cuyos gobiernos comunales están en reconfiguración.

Frente a este nuevo escenario político las comunidades tienen varios retos que procesar, en particular, las que lo han obtenido vía judicialización. Por ejemplo, la necesaria creación de mecanismos de colaboración y vigilancia sobre la aplicación de los recursos, para que estos se destinen a superar los rezagos comunales y no se reproduzcan los manejos indebidos de los ayuntamientos o bien que la nómina de los consejos comunales no absorba un porcentaje importante de los mismos. El nombramiento de las autoridades al margen de los partidos políticos conlleva la necesaria construcción comunal de nuevas reglas de participación política que involucren a la colectividad, así como de mecanismos de resolución de conflictos que no requiera la intervención de las instancias judiciales a solicitud de un grupo, en el que los “usos y costumbres” formen parte de la controversia, permitiendo que actores externos determinen sobre su vida interna. La paradoja de estos logros obtenidos vía sentencia judicial, bajo las reglas institucionales, pueden constituir nuevas formas de control. Al imponerles formas de organización para la administración de los recursos, que cada comunidad ha adaptado, pero que en la gestión requieren la figura de un representante legal, esto es, la reproducción de la estructura de un “mini municipio”. Del mismo modo, sucede con el ejercicio mismo de los recursos que deben apegarse a las normas operativas diseñadas para los ayuntamientos, que no permite su administración y destino de acuerdo con la decisión de asambleas comunales. Los acomodos de las nuevas estructuras de gobierno comunal que desplazan a autoridades que han cumplido una función sustancial en la reproducción de un orden social y de continuidad cultural específica construida a lo largo del tiempo ha dejado a actores comunales resentidos y relegados -algunos a funciones religiosas-, forma parte de la actual y urgente agenda comunal a atender.

Las instancias judiciales tienen una participación más activa, lo cual es un avance cualitativo tratándose de las reivindicaciones indígenas, apelando a los derechos reconocidos en la materia, que los juzgadores ahora están obligados a contemplar en la elaboración de las sentencias, algunas de ellas han sido consideradas paradigmáticas como fue la de Cherán, sin embargo, esto que es visto como un logro jurídico muy importante del movimiento indígena también tiene sus matices o paradojas. Las comunidades indígenas apelan cada vez más a la vía de jure para el reclamo de sus derechos, pero también para resolver sus conflictos internos, de modo que, las instancias judiciales y sus juzgadores tienen una mayor intervención en la vida comunitaria, en la redefinición de sus gobiernos comunales, esto es, en su autonomía. El derecho, por lo tanto, pasa a ser una herramienta política, y los tribunales el foro en el que se libra esta batalla (Domingo 2009). A pesar de que los juzgadores fundamentan sus sentencias en el principio de mínima intervención, cuando señalan:

[...] el derecho a la libre determinación y autonomía implica que las comunidades indígenas pueden decidir la forma de regirse internamente conforme a sus procedimientos y prácticas tradicionales; y para ello, la Asamblea General es la máxima instancia de decisión y autogobierno de las comunidades indígenas, siendo que las autoridades jurisdiccionales están obligadas a respetar sus acuerdos en atención al principio de maximización de la autonomía y mínima intervención[36].

Si bien la mínima intervención es un principio, tiene sus matices y contradicciones, como lo pudimos observar en los conflictos comunitarios expuestos. También las instituciones forman parte de las disputas en el campo jurídico, por ejemplo, las sentencias emitidas en sentidos opuestos por parte del TEEM y del TEPJF, las cuales tienen efectos concretos en los asuntos internos de las comunidades.

Como bien advierte, Christian Gros (1999) el Estado interviene en la comunidad local, asignando recursos y reconociendo diversas formas de autonomía, haciendo la base de su nuevo actuar, se convierten en verdaderas entidades políticas-administrativas:

[...] en esta nueva coyuntura el reconocimiento de derechos particulares para los grupos étnicos [...], empezando por formas de "autonomía", puede aparecer como una estrategia para entrar, controlar y finalmente "modernizar" las comunidades. [...] De tal modo que las nuevas políticas indigenistas, supuestamente más respetuosas de los derechos indígenas, funcionarían en realidad como una especie de Caballo de Troya: bajo la voluntad de otorgar y de reconocer la autonomía, lograrían de un modo "perverso" controlarla, limitarla o, simplemente, negarla [...] Nunca el Estado estuvo tan presente en los asuntos internos de las comunidades, como ahora (Christian Gros 1999, 9-10).