

Alternativas submunicipales en la gestión del FISM-DF

La experiencia de San Felipe de los Herreros en la Región Purépecha de Michoacán

GIORDANO JULIÁN CERVERA LEONETTI

Universidad Nacional Autónoma de México y *University of Minnesota, Twin Cities*.

 [orcid.org/ 0000-0002-9364-6200](https://orcid.org/0000-0002-9364-6200)

cerve040@umn.edu

Resumen

A partir del alzamiento autonómico acontecido en 2011 en el municipio purépecha de Cherán, Michoacán, decenas de comunidades indígenas en todo México se han sumado al mismo impulso político-jurídico para ejercer su derecho a la libre determinación. Continúa aumentando el número de autogobiernos comunales a escala submunicipal, caracterizados por su horizontalidad y sus bases asamblearias de participación directa. La comunidad purépecha de San Felipe de los Herreros ejemplifica los alcances revolucionarios de esta nueva tendencia descentralizadora. Desde la consecución de su autonomía en 2017, sus autoridades tradicionales ejercen directamente la porción del presupuesto municipal que corresponde a la localidad en función de su número de habitantes. El Concejo Administrativo de San Felipe ejecuta entre seis y catorce veces más obras públicas al año de las que solía realizar el Ayuntamiento en territorio comunal. Pero no solo la eficiencia, sino también la eficacia del gasto ha mejorado, pues las obras y acciones financiadas con el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM-DF) se apegan estrechamente a las necesidades de cada uno de los cuatro barrios de San Felipe, cuyas asambleas vecinales discuten y definen proyectos de infraestructura social al inicio de cada ejercicio fiscal. Con base en datos etnográficos propios, este artículo detalla las innovaciones administrativas y en materia de transparencia que esta comunidad purépecha ha implementado con resultados sumamente esperanzadores.

Palabras clave: Autonomía de los pueblos indígenas, FISM-DF, Ramo 33, descentralización, antropología política.

Cómo debe citarse este artículo:

Cervera, G.(2022).Alternativas submunicipales en la gestión del FISM-DF. La experiencia de San Felipe de los Herreros en la Región Purépecha de Michoacán. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, (2), 5-23. <http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 15/12/2022

Aceptado: 21/02/2023



INTRODUCCIÓN

Los múltiples defectos en el diseño institucional del Municipio Libre en México han sido señalados desde diversas perspectivas disciplinares, entre las cuales existe un cierto consenso sobre el origen virreinal de muchas de las estructuras verticales y discriminatorias que caracterizan al tercer orden de Estado en nuestro país. Por ejemplo, el administrador público Raúl Olmedo (2005, 2009) invita a comparar al municipio mexicano y latinoamericano con sus equivalentes en Europa Occidental, donde naciones de mucha menor extensión territorial presentan un trazopolítico-administrativo notablemente más subdividido, cuyas demarcaciones municipales tienden a coincidir con el ámbito comunitario. Italia, por ejemplo, pese a tener una extensión siete veces menor que la de México, posee más del triple de municipios, allá denominados comuni. Las diferencias se explican como una herencia del colonialismo moderno, cuya instrumentación en América Latina y otras regiones del Sur Global requirió de una fuerte centralización territorial mediante constelaciones de localidades o comunidades indígenas en torno a núcleos poblacionales de mayoría europea, monopolistas del poder económico-político a escala local. En el siglo XVI en México, este esquema de dominación colonial se inauguró bajo el nombre de “República de Indios”, antecedente directo del ayuntamiento decimonónico y del actual Municipio Libre (Burguete Cal y Mayor, 2008: 77-78). Su estructura vertical ha perdurado a través de los siglos y la situación de subordinación de las comunidades que dependen de una cabecera municipal para casi todos sus servicios públicos sigue dando pie a dinámicas de discriminación y relaciones de clientelismo electoral.

Aunada a la falta de transparencia que caracteriza al tercer nivel de gobierno en México (Bautista Farías, 2019), la organización centralista y vertical de los municipios propicia un reparto sumamente desigual y regresivo de su presupuesto. Enfocadas en evaluar la implementación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM-DF o Fondo 3) –quizá el recurso más significativo para los municipios con bajas tasas de recaudación tributaria–, varias investigaciones económicas de principios de siglo coinciden en cuanto al casi nulo efecto redistributivo en el ejercicio de dicho Fondo: el dinero tiende a canalizarse excesivamente hacia las cabeceras municipales, en directa contradicción de su propósito oficial de priorizar a las localidades con mayor grado de rezago social y pobreza extrema (Díaz Cayeros y Silva Castañeda, 2004; Hernández Trillo y Jarillo Rabling, 2007; Álvarez Fernández et al., s. f.).

Si dichos problemas se originan en los atavismos coloniales que persisten en el tercer orden de Estado, no es de sorprenderse que las comunidades indígenas sean, por un lado, las más afectadas y discriminadas y, por otro lado, las que con mayor vehemencia han trabajado en revertir dicho orden injusto. La tradición de lucha por la libre determinación en México se remonta a los inicios de la Colonia, y el zapatismo le brindó un auge inusitado en los años noventa del siglo pasado, pero ha adquirido un nuevo aliento con el movimiento autonómico de Cherán en 2011, el cual surge del hartazgo y la indignación de su población –mayoritariamente indígena– ante los abusos de sus autoridades municipales en colusión con el crimen organizado. Desde entonces, apoyadas en los antecedentes político-jurídicos de este municipio purépecha –pionero en la reestructuración del ayuntamiento–, decenas de comunidades indígenas en Michoacán y otros estados han aplicado el derecho estatal con importantes efectos descolonizadores (Aragón Andrade, 2019).

El modelo de Cherán ha sido emulado a nivel municipal, como ejemplifican los casos de San Luis Acatlán y Ayutla de los Libres –en Guerrero–, Oxchuc –en Chiapas– y Xoxocotla, Coatetelco, Hueyapan y Tetelcingo –en Morelos–, pero se ha difundido principalmente a escala *submunicipal*, con la consolidación de al menos veinticuatro autogobiernos “por usos y costumbres” en localidades indígenas que solían depender de un ayuntamiento y que ahora administran directamente su porción correspondiente del presupuesto municipal. Su empoderamiento como cuarto orden de Estado ha subvertido con mayor radicalidad las estructuras deficientes del Municipio Libre, pues la descentralización del manejo presupuestal les ha permitido emanciparse de las cabeceras municipales que atentaban contra sus derechos colectivos mediante el abandono sistemático y el clientelismo electoral. Al instaurar mecanismos de incidencia ciudadana directa en el diseño de sus propios planes de desarrollo, estas comunidades han logrado remediar muchos de los problemas de corrupción, ineficiencia y discriminación de los que adolece el tercer orden de Estado en México, en pleno desafío a los paradigmas dominantes en la implementación de políticas públicas municipales. A la fecha, inspiradas por el éxito de estos primeros experimentos de autonomía submunicipal, al menos otras diez localidades indígenas en Michoacán se encuentran en trámites para hacer efectivo su derecho –recientemente reconocido en su *Ley Orgánica Municipal*– de constituirse como cuarto nivel de gobierno autónomo (CNGA) y transferir al ámbito local todas las facultades del ayuntamiento.

Entre los casos más exitosos de autonomía submunicipal, sobresale la comunidad purépecha de San Felipe de los Herreros, en el municipio michoacano

de Charapan –rural, de “alta marginación” (CONAPO, 2021) y con un tercio de su población en pobreza extrema (CONEVAL, 2020, p. 75)–. Desde el establecimiento de su autogobierno en 2017, San Felipe de los Herreros recibe directamente el porcentaje del presupuesto público de Charapan que le corresponde en proporción a su número de habitantes (2000 personas o el 14.7% de la población total del municipio). Gracias a un diseño institucional único en su tipo y a los nuevos pactos políticos que emergieron de sus asambleas –aunados a la estricta rendición de cuentas que estas exigen–, el autogobierno de San Felipe ha establecido mecanismos de participación democrática que aseguran la adecuación de sus políticas públicas a las necesidades y aspiraciones de su población. De este modo, la comunidad ha erradicado la corrupción, el faccionalismo y el clientelismo electoral, con notables mejoras en la progresividad, la eficacia y la eficiencia del gasto público. Mientras las antiguas autoridades municipales destinaban entre el 65% y el 100% de los recursos para obras públicas a la cabecera –con tan solo 25% de la población total de Charapan–, el Concejo Administrativo de San Felipe ejecuta entre seis y catorce veces más proyectos de infraestructura social de los que realizaba anualmente el ayuntamiento en su territorio.

Considerando los méritos y la importancia coyuntural de este nuevo proyecto democrático –así como la falta de estudios empíricos sobre el CNGA–, decidí realizar una estancia de trabajo de campo en la Región Purépecha de Michoacán, entre noviembre de 2019 y marzo de 2020, para indagar en las innovaciones administrativas y los mecanismos participativos y de fiscalización del autogobierno de San Felipe. Para tal efecto, el método etnográfico constituyó el pilar de una investigación multitécnica y abierta al diálogo interdisciplinario, pues capturar las lógicas y prácticas político-culturales de San Felipe y sus comunidades vecinas requería herramientas metodológicas sensibles a un contexto intercultural inexplorado por la administración pública. La investigación resultante¹ ofrece uno de los primeros acercamientos científicos a la autonomía submunicipal, además de ser la pionera en pormenorizar las estructuras de autogobierno de San Felipe de los Herreros. A manera de síntesis, las siguientes páginas ofrecen descripciones de las principales innovaciones administrativas a las que se atribuye el éxito de esta experiencia autonómica, con especial énfasis en aquellos cargos de servicio comunitario directamente involucrados en la gestión del FISM-DF.

¹ El principal producto de esta investigación es la tesis titulada *El cuarto nivel de gobierno autónomo: la democratización de la gestión submunicipal en San Felipe de los Herreros, Michoacán* (Cervera Leonetti, 2021c), condecorada con una mención honorífica del Instituto Nacional de Antropología e Historia en los Premios INAH 2022. El compendio de ensayos ganadores del XXII Certamen de Ensayo Político de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León contiene una síntesis de la tesis (Cervera Leonetti, 2021a) y su andamiaje metodológico se detalla en el libro *Etnografías desde el reflejo: práctica aprendizaje* (Cervera Leonetti, 2021b).

El enfoque en dicho fondo se debe a su importancia como principal recurso impulsor del desarrollo municipal descentralizado –es decir, realizado directamente por los ayuntamientos o por los autogobiernos submunicipales– en municipios poco poblados, con bajas tasas de recaudación tributaria y, por lo tanto, más dependientes de las transferencias y programas federales para su mejoramiento material y socioeconómico.

EL CNGA EN SAN FELIPE DE LOS HERREROS

Es conveniente comenzar por caracterizar la estructura autónoma submunicipal en su conjunto, de forma holística, para luego detallar los principales cargos que la integran. Como complemento de las descripciones etnográficas, el diagrama 1² sintetiza las jerarquías entre los principales subsistemas de la estructura político-administrativa de San Felipe. La escala de tonos, coincidente con la aparición de los elementos en el diagrama vistos de arriba hacia abajo, es indicativa del grado de poder o influencia que concentra cada una de las autoridades comunales.

La estructura del autogobierno de San Felipe de los Herreros es producto de la creatividad política de su gente, expresada a través de la Asamblea General –en la cual se definieron los cargos que integrarían al Concejo Mayor y al Concejo Administrativo– y de las asambleas de barrios –donde fueron electas las personas que ocuparían dichos cargos–. El diseño institucional colectivo de este CNGA se apegó a los principios de simetría y reciprocidad que rigen las relaciones interpersonales e intergrupales en San Felipe. Por ejemplo, la simetría que impera entre sus cuatro barrios para la realización de las principales fiestas religiosas del pueblo se ha extendido a las dinámicas de elección de funcionarios públicos comunitarios, bajo el criterio de repartición igualitaria del poder mediante un sistema rotativo bianual. Cada barrio elige uno o dos consejeros/as cada dos años, pero nunca aporta servidores/as para el mismo cargo en dos ciclos consecutivos.

² El diagrama 1 es una versión simplificada del esquema gráfico incluido en El cuarto nivel de gobierno autónomo (Cervera Leonetti, 2021b: 196). Esta versión solo muestra información sobre el FISM-DF, sin incluir los ingresos propios y otros fondos federales y estatales de los que también dispone el Concejo Administrativo. También se omite gran parte de los puestos que integran la nómina del CNGA, la cual contempla a los miembros del Concejo Administrativo, a sus ayudantes o “auxiliares”, a los encargados del agua potable y el drenaje de la comunidad, a varios/as oficinistas, a los recolectores de basura y al personal de intendencia –con tareas de mantenimiento no solo del edificio sede del autogobierno, sino también de la clínica del Instituto Mexicano del Seguro Social y de las escuelas primaria y secundaria–.

Al colocar a las y los representantes de los cuatro barrios en un mismo plano horizontal para la toma de decisiones consensuadas, se previenen los abusos de poder con fines particulares o faccionarios.

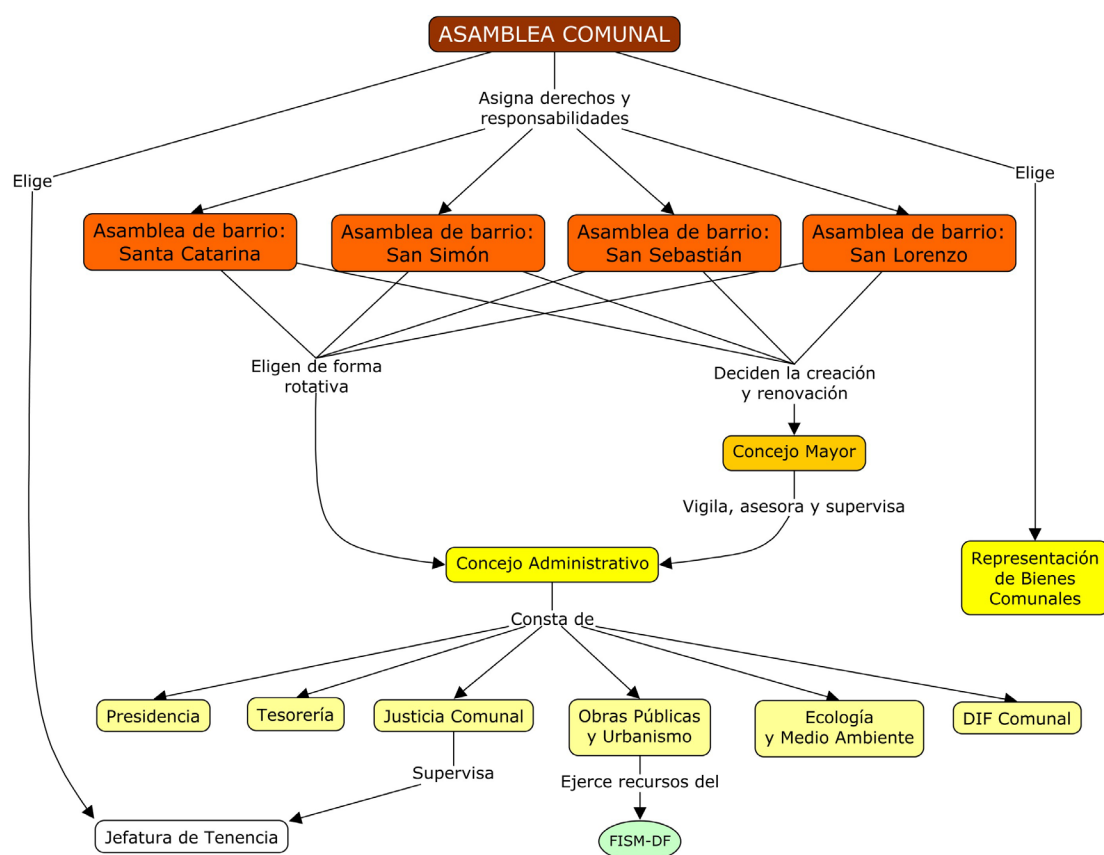


Diagrama 1: estructura político-administrativa del CNGA en San Felipe de los Herreros. Fuente: elaboración propia con base en datos del trabajo de campo.

El rasgo más notable del CNGA es la ausencia de figuras unipersonales en la cúspide de la jerarquía general del autogobierno sanfelipeño y de las jerarquías internas en las que este se subdivide. Existen varias figuras con el título de “presidente”, pero ninguna de ellas concentra ninguna clase de autoridad especial ni posee privilegios salariales o de cualquier otro tipo. Los presidentes de los concejos Mayor y Administrativo requieren del consenso de los otros consejeros/as –sus pares–, para tomar cualquier decisión que impacte más allá de su pro-

pia consejería. En la práctica, las labores del presidente del Concejo Mayor son indistinguibles de las de los otros consejeros/as. En cambio, el presidente del Concejo Administrativo sí realiza tareas distintas de las de sus pares, pero no puede actuar unilateralmente ni dar órdenes a los demás consejeros/as.

Otro aspecto importante del CNGA es su completa apertura al escrutinio popular, al permitir a cualquier comunero/a presenciar e involucrarse directamente en cualquier aspecto o momento de su operatividad. Son recurrentes las invitaciones a la comunidad, por parte de los consejeros/as, para que cualquier persona asista a las juntas, acuda al edificio comunal e inspeccione de primera mano sus actividades. Esto permite la confrontación directa, la crítica y la comunicación constante sobre los asuntos más urgentes de la comunidad en sus distintos ámbitos y escalas: en representación de sus barrios, manzanas, unidades domésticas o grupos ocupacionales –agricultores/as, profesores/as, artesanos/as, etcétera–, los comuneros/as pueden plantear directamente sus quejas, opiniones o aspiraciones. Si alguna situación lo amerita, cualquier comunero/a puede solicitar que se convoque a una asamblea extraordinaria o, en emergencias y casos extremos, que se toquen las campanas de la iglesia para congregarse a toda la comunidad en cuestión de minutos.

Si estos mecanismos de vigilancia y participación política llegan a fallar en su rol preventivo y disuasivo de abusos de poder, existe la opción de revocar el mandato de cualquier servidor/a público comunitario en cualquier momento. También es posible la innovación política continua, pues la Asamblea es capaz de crear nuevos cargos, comités o figuras de cualquier tipo si así lo requiere la comunidad, además de poder modificar el Estatuto Comunal, una especie de constitución política submunicipal en la que se establece la estructura territorial, económica, política y administrativa de la comunidad.

Asamblea General

La Asamblea General es la máxima autoridad económico-política de la comunidad. Tiene la facultad de modificar la estructura de su autogobierno y de elegir y revocar cualquiera de los cargos que lo integran, además de poder crear y desintegrar toda clase de comités temporales con funciones políticas, administrativas, religiosas y de defensa de la comunidad. La Asamblea General también determina las modalidades de propiedad y usufructo de las tierras, bosques y demás recursos comunales, además de establecer todo tipo de cuotas y asignaciones (“impuestos” comunales cuyos montos y destino se determinan

democráticamente). A pesar de que San Felipe no ha podido escriturar adecuadamente su territorio debido a una serie de conflictos agrarios con las comunidades vecinas, el Estatuto Comunal establece el apego procedimental de las asambleas a los artículos 24 a 31 de la *Ley Agraria*, operando bajo la figura oficial de “comunidad agraria”. De acuerdo con el Estatuto, la Asamblea debe reunirse en sesión ordinaria al menos una vez cada seis meses, pero, en la práctica, se realizan muchas más asambleas al año, las cuales corresponden a dos categorías:

1. Asambleas ordinarias con fines electorales e informativos. A principios de año se renueva a las autoridades encargadas de la Jefatura de Tenencia,³ las cuales presentan su principal informe de actividades, ingresos y egresos en esa misma ocasión, detallando las cantidades recaudadas mediante “asignaciones” u otras cuotas –con desagregación por barrio y por comunero– y el destino de dichos fondos para las distintas fiestas religiosas, las “faenas” –trabajo colectivo no remunerado–, el combate a los incendios forestales, gastos de alimentos y bebidas para la recepción de funcionarios o visitas importantes, etcétera. La Representación de Bienes Comunes se renueva cada tres años e informa semestralmente bajo la misma lógica, dando cuenta de los ingresos por aprovechamiento de los recursos comunales. En cambio, el Concejo Administrativo solamente *informa* ante la Asamblea General el primer domingo de diciembre –detallando los ingresos, egresos y actividades de cada consejería y actualizando bimensualmente a la comunidad sobre el progreso de las obras y proyectos–, pero se *renueva* a través de las asambleas de barrios entre octubre y noviembre cada dos años, para luego ser *ratificado* por la Asamblea General. En general, se cita a las 10:30 am –mediante convocatorias escritas y a través de los altavoces del pueblo–, considerando que los debates inicien al mediodía y que terminen tres o cuatro horas después. Esta dinámica contrasta con los informes que presentan los presidentes/as municipales de Michoacán, los cuales suelen durar alrededor de noventa minutos al no contemplar intervenciones del público, sino únicamente de los miembros del cabildo.

2. Asambleas extraordinarias. Se convocan con poca o ninguna antelación –haciendo repicar las campanas en este segundo caso– cuando una emergencia o alguna situación imprevista así lo requiere.

³ Este artículo no analiza la Jefatura de Tenencia, la Representación de Bienes Comunes ni tres de las seis consejerías que integran el Concejo Administrativo. Ninguna de estas figuras incide directamente en la gestión del FISM-DF.

Asambleas de Barrios

Mientras la Asamblea General tiene su sede exclusiva en la plaza principal de la comunidad –salvo por causas de fuerza mayor que obliguen a trasladarla a otro sitio–, las asambleas de barrios se celebran en los principales cruces de calles de Santa Catarina, San Simón, San Sebastián y San Lorenzo, con un cuórum de entre quince y sesenta personas. Los distintos barrios eligen a sus consejeros/as administrativos una vez cada dos años en octubre o noviembre, para su posterior ratificación ante la Asamblea General pocos días después. Siempre “se rotan las carteras”, de modo que ningún barrio aporte servidores/as para el mismo cargo ni empleados/as para el mismo puesto durante dos ciclos consecutivos. Al igual que en la Asamblea General, los candidatos/as suelen ser propuestos/as durante la reunión por cualquier comunero/a presente. Los funcionarios/as electos rinden cuentas a sus respectivas asambleas barriales normalmente cada tres meses, aunque también es común que se celebren informes mensuales. Ante cualquier inquietud en relación con sus servidores/as públicos, los habitantes de los cuatro barrios pueden acudir a sus representantes en los concejos Mayor o Administrativo y solicitar de forma extraordinaria una reunión informativa o una votación para la revocación de alguno de los cargos de elección barrial.

Las asambleas de barrios también deciden, poco antes del inicio de cada ejercicio fiscal, qué obras desean que se realicen con el presupuesto público en sus respectivas porciones del territorio comunal. De este modo se elabora el plan operativo anual de obras, el cual es presentado al Concejo Mayor y a la Asamblea General para su aprobación –bajo el criterio de simetría en la asignación presupuestal entre barrios– y, posteriormente, a la Consejería de Obras Públicas y Urbanismo para su ejecución.

Tras expulsar a los partidos políticos y aspirar a la autonomía en 2015, la comunidad creó las asambleas de barrios como una alternativa electoral a la Asamblea General para que la creación del Concejo Mayor no se viera afectada por intereses faccionarios. Al crear espacios participativos más íntimos, menos imponentes que la amplia explanada del centro del pueblo y más libres de prejuicios sobre quién puede intervenir y cómo, se garantiza una mayor representatividad de opiniones diversas y se evitan los excesos de aquellos “grupos de poder” que dominaban la política local bajo el régimen de partidos políticos.

Concejo Mayor

El Concejo Mayor inició como una comisión de alrededor de veinte *k'eris* – “grandes” o “mayores”– a la cual se asignaron tareas de enlace y presión política frente a instancias de gobierno en los momentos más críticos de la lucha por la autonomía. Hoy en día se siguen involucrando activamente en la supervisión, la vigilancia y el fomento del proyecto autonómico. Se trata de comuneros de edad avanzada, con gran prestigio y largas trayectorias políticas. En el Concejo Mayor no existen distinciones ni jerarquías internas, aunque uno de los *k'eris* ocupa el cargo puramente simbólico de presidente.

Sin recibir ninguna clase de remuneración salarial, los miembros del Concejo Mayor se reúnen todos los martes y jueves en juntas ordinarias con las y los integrantes del Concejo Administrativo y las demás autoridades y comités del autogobierno para discutir toda clase de proyectos y problemáticas. En estas sesiones rutinarias, los *k'eris* pueden “llamarle la atención” a cualquiera de las autoridades de menor rango. Las juntas empiezan a las 19:00 y llegan a extenderse hasta la medianoche. Antes de su aprobación definitiva, todas las obras y acciones realizadas con el presupuesto de la comunidad deben tener el visto bueno de los *k'eris*, porque –en palabras de uno de ellos– “somos los que estamos más al tanto de lo que necesita cada barrio”. De este modo, se evita que alguno de los barrios ocupe una porción excesiva de los recursos públicos.

Concejo Administrativo

Haber ocupado uno de los cargos descritos hasta este punto no es un prerrequisito para formar parte del Concejo Administrativo, ni tampoco se exige a sus integrantes contar con un grado mínimo de estudios. El Concejo Administrativo se encarga de manejar el presupuesto directo y de ofrecer todos los servicios públicos municipales que le fueron transferidos al CNGA. Consta de seis integrantes (sus géneros, en el siguiente listado, corresponden a las dos primeras administraciones): (1) consejero presidente; (2) consejero de justicia comunal; (3) consejera tesorera; (4) consejero de obras públicas y urbanismo; (5) consejero de ecología, medio ambiente y desarrollo rural y social y (6) consejera del Desarrollo Integral de la Familia (DIF) comunal. Los consejeros/as trabajan de tiempo completo, con sueldos de hasta 6'000 pesos mensuales como compensación por sus labores de oficina y por el tiempo invertido en salidas a Uruapan o a Morelia para gestionar toda clase de subsidios, apoyos y programas.

Además de las dos reuniones semanales con el Concejo Mayor –y con otras autoridades o comunero/as que deciden participar en dichos espacios deliberativos–, el Concejo Administrativo se reúne dos veces al mes en sesiones ordinarias. Pueden tratarse puntos sugeridos por cualquier consejero/a, tanto del Concejo Administrativo como del Mayor, y el contenido de las discusiones varía notablemente de ocasión en ocasión.

A lo largo de los dos ejercicios fiscales que abarca su periodo de servicio, los consejeros/as están obligados/as a entregar a la Tesorería la facturación de todos sus gastos para comprobar el buen uso de los fondos. Esos documentos permiten a la Tesorería llevar un registro de todas las comprobaciones de las distintas consejerías para elaborar los informes trimestrales y anuales que se presentan ante la Auditoría Superior de Michoacán bajo la normatividad que esta instancia establece y publica en el periódico oficial del estado.

A diferencia de los consejeros/as, muchos/as de los “auxiliares” de las distintas consejerías sí cuentan con estudios de licenciatura en contaduría, agronomía, pedagogía, arquitectura, etcétera. Mientras sus supervisores/as realizan labores de gestión fuera de la comunidad, las y los auxiliares tienden a permanecer en el pueblo, desempeñándose en trabajos de escritorio o tareas de campo como la supervisión de obras públicas o la implementación de los apoyos y programas gestionados. Asesorados por contadores/as públicos con amplia experiencia en gestión municipal y por aquellos profesionistas que la propia comunidad no pueda ofrecer, estos licenciados/as jóvenes originarios/as de San Felipe realizan una importante labor de enseñanza técnica y práctica en beneficio de los consejeros/as de edad más avanzada, pues las habilidades computacionales, administrativas y contables que estos últimos adquieren durante su servicio en el CNGA pueden mejorar sus oportunidades laborales posteriores.

Con excepción de la Tesorería, todas las consejerías realizan importantes tareas de gestión al exterior de la comunidad, las cuales implican largos viajes en carretera para “tocar puertas e insistir constantemente”. Los distintos consejeros/as –acompañados/as, a menudo, por otras autoridades comunales– acuden en conjunto a las instalaciones de instancias federales como la Secretaría de Bienestar; el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia; la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural; la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; la Secretaría de Educación Pública; la Comisión Federal de Electricidad; el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas; el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías; a instancias estatales michoacanas como la Secretaría de Gobierno; la Comisión Estatal del Agua y Gestión de Cuencas; la Secretaría de Desarrollo Social

y Humano, la Secretaría de Finanzas y Administración; la Secretaría de Desarrollo Rural y Agrario; la Secretaría de Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Territorial; la Comisión Estatal para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; el Instituto del Artesano Michoacano y a ONGs como la Congregación Mariana Trinitaria AC y la Fundación Pro México Indígena, entre otras. Las interacciones entre las distintas consejerías y todas estas instituciones son muy variables, suelen involucrar a varias consejerías y dependen de los programas disponibles en diversas coyunturas económico-políticas.

Presidencia del Concejo Administrativo.

El presidente del Concejo Administrativo es el encargado de coordinar y supervisar las tareas de las demás consejerías, organizar los expedientes de todas las personas que forman parte de la nómina, elaborar las actas de sesiones ordinarias, llevar un control de citatorios –es decir, un registro de las autoridades, instancias e individuos que se convocan a alguna reunión comunal–, aprobar presupuestos para eventos y celebraciones, considerar solicitudes de apoyos económicos o de otra índole –facilitados a través de la Consejería del DIF Comunal– y emitir ciertos documentos oficiales que requieren de su sello y su firma; por ejemplo, los oficios de comisión que los demás consejeros/as presentan durante salidas de gestión comunal para avalar el carácter oficial de estas y para poder comprobar los viáticos que implica el trabajo fuera de la comunidad (alimentos, gasolina, etcétera). Las formalidades en el uso de su firma y su sello no le confieren al presidente ninguna clase de autoridad especial sobre las demás consejerías, pues todas las decisiones que impacten la vida pública de la comunidad deben tomarse de común acuerdo durante las sesiones ordinarias del Concejo Administrativo, para luego obtener el aval del Concejo Mayor en alguna de las dos juntas semanales arriba mencionadas.

Ante la Asamblea General, el presidente suele fungir como vocero del autogobierno, aunque cada consejería es responsable de presentar sus propios informes. También es un nexo importante frente a todo tipo de instancias extracomunitarias, siempre en coordinación con aquellas consejerías a las que les sea atinente algún proyecto o programa en específico. El presidente participa en prácticamente todas las misiones de enlace, gestión o presión política ante instancias del Estado, organismos no gubernamentales y organizaciones de alianza intercomunitaria como el Frente por la Autonomía de Consejos y Comunidades Indígenas.

Tesorería.

La Tesorería se encarga de controlar los egresos para todas las actividades realizadas por el CNGA que requieran financiarse con fondos públicos. Esta consejería centraliza la capacidad de realizar transferencias desde la cuenta de ingresos propios y las cuatro cuentas bancarias en las que la Secretaría de Finanzas de Michoacán deposita el presupuesto directo. A continuación, describo dichas cuentas en función de los fondos presupuestales a los que corresponde cada una:

- Ramo General 33 (Aportaciones a Entidades Federativas y Municipios), Fondo 3: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM-DF). Este fondo representa alrededor del 35% de los ingresos totales del CNGA, se recibe en ministraciones mensuales y es de uso exclusivo de la Consejería de Obras Públicas y Urbanismo. Está etiquetado para gastarse únicamente en obras de infraestructura social y en acciones para su mejoramiento, supuestamente para “combate a la pobreza extrema” –según lo establecido en la *Ley de Coordinación Fiscal*–, aunque su uso deba restringirse a pavimentaciones, alcantarillados, electrificaciones, ampliaciones de la red de drenaje, depósitos de agua potable, aulas para el telebachillerato y las escuelas primaria y secundaria, puentes, muros de contención, remodelaciones de edificios comunales, mantenimiento de la infraestructura preexistente, etcétera (es decir, proyectos que difícilmente resultarán en un incremento en los ingresos de las familias a quienes benefician). Cualquier otro uso del FISM-DF se considera desvío de fondos.

- Ramo General 33, Fondo 4: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN). Este fondo representa alrededor del 18% de los ingresos totales del CNGA y puede utilizarse para cubrir pasivos –deuda pública que, en el caso de San Felipe, no se ha contraído– y para financiar todo lo relacionado con seguridad comunal, como el alumbrado público; apoyos ocasionales a la Jefatura de Tenencia; los sueldos, viáticos y aguinaldos de las y los *kuaricha* –oficiales de policía de la ronda comunitaria– y del consejero de justicia comunal; el material de oficina de la Consejería de Justicia Comunal; el mantenimiento y los combustibles de las patrullas, tanto de las comunales, como de la policía michoacana –la cual trabaja en coordinación con la ronda comunitaria–; uniformes; etcétera.

- Fondo de Aportaciones Estatales para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales (FAEISPUM). Este recurso estatal supone el 7% de los

ingresos totales del CNGA. Puede utilizarse para los mismos elementos que el FISM-DF, pero también para la adquisición de maquinaria de uso público, como el camión de volteo para la recolección de basura en San Felipe, y para otras obras no directamente enfocadas en el “combate a la pobreza extrema”, como la rehabilitación y la construcción de canchas deportivas. Para utilizar el FAEISPUM en obras públicas “convenidas con el estado [de Michoacán]”, la administración debe enviar un proyecto arquitectónico que la Secretaría de Finanzas puede aceptar o rechazar. Si da su visto bueno, deposita un monto inicial equivalente al 30% del costo total del proyecto. Dicha cantidad debe aplicarse y comprobarse –con base en las facturas de los gastos de construcción como principal evidencia– para poder recibir el siguiente depósito, y así sucesivamente. Cada uno de los primeros dos depósitos corresponde al 30% del costo total de la obra; el 40% faltante se recibe en dos ministraciones finales, cada una equivalente al 20% del costo total. El acceso a recursos del Fondo de Aportaciones Estatales para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales (FAEISPUM) en San Felipe se debe a una intensa y prolongada gestión, directamente ante la Secretaría de Finanzas en Morelia, por parte del consejero presidente, el consejero de obras públicas y urbanismo, el consejero de justicia comunal y los asesores jurídico y contable del CNGA.

- Ramo General 28 (Participaciones a Entidades Federativas y Municipios). Constituye alrededor del 40% de los ingresos del CNGA. Son recursos no etiquetados, por lo que pueden destinarse a todo aquello que beneficie a la comunidad y que permita el funcionamiento de la estructura de autogobierno. Debido a la escasez presupuestal para los municipios (Olmedo, 2005: 179-180) y, por extensión, para los consejos comunales, la nómina y el gasto corriente administrativo terminan abarcando la mayor parte de lo que corresponde de este ramo a San Felipe: poco menos del 70% de dichos fondos se utilizan para pagar sueldos, honorarios, aguinaldos, primas vacacionales, material de oficina, servicios telefónicos, viáticos, adquisiciones de mobiliario, equipos de cómputo, combustible para el Tsuru comunal y el camión recolector de basura, etcétera. Al no haber contraído deuda –rubro al que también podrían destinarse los recursos del Ramo 28–, el 30% restante se utiliza como apoyo a los tres centros educativos de la comunidad, como complemento del FORTAMUN, el FISM-DF y el FAEISPUM o como subsidio, en beneficio de personas vulnerables, para medicamentos, estudios clínicos y gastos funerarios. Cada consejería debería elaborar anualmente su propio presupuesto para la implementación de los fondos del Ramo 28, pero, ante la laboriosidad de dicho proceso y posibles dificultades en el manejo de tecnología computacional, la Tesorería las asiste y les brinda asesoría y capacitación

permanente.

- **Ingresos propios.** Son el componente menos cuantioso del presupuesto comunal. Incluyen las rentas de algunos locales en la planta baja del edificio comunal, el derecho de piso de los comerciantes que venden sus productos en diversos espacios públicos de la comunidad y las cuotas por el abastecimiento de agua potable a las unidades domésticas. Debido a la estructura comunal de la propiedad en el territorio de San Felipe, el CNGA no recauda ningún impuesto similar al predial.

Para confirmar la correcta recepción de las transferencias de recursos públicos, el CNGA debe enviar a la Secretaría de Finanzas una serie de documentos elaborados por la tesorera: un oficio con la fecha, la cantidad recibida y la firma de la tesorera; un comprobante electrónico de pago a través del Servicio de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI) del Banco de México; una constancia de liquidación de participaciones federales y una factura elaborada ante el Servicio de Administración Tributaria (SAT).

Para que las distintas consejerías puedan ejecutar los proyectos acordados en las asambleas o en las distintas reuniones de los Concejos Mayor y Administrativo, la consejera tesorera elabora los cheques nominativos –no al portador, sino a proveedores o prestadores de servicios específicos– que permiten a los demás consejeros/as utilizar los fondos arriba mencionados. Los testimonios de quienes han participado en la Tesorería coinciden en la importancia de no “enredar las cuentas” y no utilizar fondos de una para gastos que corresponderían a otra, aunque ello implique esperar días o semanas a que la Secretaría de Finanzas realice los depósitos que permitan continuar con alguna obra o proyecto.

Otras funciones de la Tesorería incluyen revisar el estado de los muebles, los vehículos, el equipo de cómputo, el material de oficina y otras posesiones de la administración. Si es necesario, la Tesorería se encarga de reemplazar o mandar reparar todos estos bienes.

Consejería de Obras Públicas y Urbanismo.

Esta consejería ejecuta los proyectos financiados con recursos del FISM-DF, el FAEISPUM y –en menor medida– el Ramo 28. Consta de un consejero, un director/a de obras y un asesor. El consejero/a realiza labores de gestión, coordinación y supervisión, pero no dirige directamente las obras –pues, hasta ahora, ningún arquitecto o ingeniero ha ocupado el cargo–, mientras el director/a de obras y el asesor/a se encargan de diseñar, cotizar y liderar los proyectos con base en

diagnósticos comunitarios plasmados en un anexo programático de obras –como los que se incluyen en Cervera Leonetti (2021c: 243-244)–. El/la auxiliar también se encarga de integrar los expedientes técnicos de cada obra, los cuales incluyen la presupuestación, fotografías de los avances y del proyecto concluido, facturas y demás evidencias para la comprobación de los gastos. El personal que labora en esta área suele enfrentarse a una gran carga de trabajo, pues es común que se realicen tres o más obras simultáneamente.

Las obras no solo se discuten y se deciden en las asambleas de barrios, sino que también se ejecutan bajo la vigilancia y con la participación de los comuneros/as directamente afectados y beneficiados. Su involucramiento tiene como base los comités vecinales de obras, cuyos miembros reciben explicaciones detalladas sobre los precios, los materiales y los protocolos de la obra. Esta información les permite vigilar de primera mano el proceso de construcción, ya sea que se trate de obras realizadas por contrato, a través de una empresa constructora, o por administración directa del CNGA. En ambos casos, se procura contratar albañiles originarios de la comunidad. Para ejecutar obras del FISM-DF por contrato, se requiere de un mínimo de tres contratistas para comparar precios, calidad y plazos.

Este esquema ha resultado en una mayor eficiencia del gasto en infraestructura social, en comparación con los costos “inflados” y la sobrefacturación que caracterizaban al régimen municipal previo a la autonomía. Como recuerda uno de los consejeros mayores, al rememorar episodios de su lucha por la libre determinación: “Intentamos convencer al presidente municipal de que nos permitiera pavimentar nosotros mismos [una de las principales calles del pueblo]. Cuando por fin cedió, pusimos a un Arquí, de San Felipe, y él sí hizo las cosas bien y hasta le sobró dinero”. Refiriéndose al mismo acontecimiento, un comunero añade:

El ayuntamiento había presupuestado alrededor de medio millón de pesos, pero la banqueta no venía incluida y cada quien tendría que hacer su propia banqueta. Se metió un arquitecto de aquí y él trajo a la constructora. Hizo bien la obra, le quedó para hacer las banquetas y todavía le sobraron 120'000 pesos. ¿Cómo es posible que San Felipe haga dos obras con 700'000 pesos, mientras el municipio solo hacía una y todavía quedaba a deber?

Aparte de la Tesorería, esta consejería es la única que también debe enviar informes trimestrales fuera de la comunidad, no a una instancia estatal ni federal, sino al ayuntamiento de Charapan. Ni el CNGA ni las autoridades de Charapan concuerdan con este requisito, pues ambas administraciones consideran que cada una debería encargarse de sus propios informes. No obstante, solo el

ayuntamiento de Charapan cuenta con la plataforma virtual y con la clave digital necesarias para informar sobre los usos del FISM-DF a instancias federales; en particular, a la Secretaría de Bienestar (antes SEDESOL). Esto obliga a la Consejería de Obras a enviar trimestralmente a Charapan un documento con las firmas de los integrantes del comité vecinal y con los avances físicos y financieros de las obras que se estén realizando en territorio comunal. En ocasiones, Charapan solicita las firmas de los miembros del comité de un día para otro, y las aparentes prisas del municipio se plantean como justificación de una mala práctica: “Es un requisito nada más. Fírmele usted”, solían decirle a Rosa Noemí Vargas, directora de obras durante el periodo 2017-2019. Sin embargo, ella asegura nunca haber cedido ante las presiones del gobierno municipal, porque “es nuestro proyecto de autonomía. La gente tiene que estar involucrada y tiene que saber todo. Se supone que por eso se luchó, ¿no?, para hacer las cosas diferentes; no para que nosotros también nos volvámos como un ayuntamiento”.

Conclusiones

El diseño institucional arriba descrito –único en su tipo hasta que otras comunidades recién autonomizadas, como Cherán Atzicuirín, decidieron copiarlo por sus buenos resultados– ha permitido un uso más transparente, eficiente, eficaz y culturalmente adecuado del presupuesto municipal, sobre todo de sus componentes destinados a la dotación de servicios públicos básicos, como el FISM-DF. Bajo la quintuple vigilancia del Concejo Mayor, la Asamblea General, las asambleas de barrios, la Auditoría Superior de Michoacán y la Auditoría Superior de la Federación, el CNGA es probablemente el órgano de gobierno mejor vigilado y fiscalizado de todo el sistema político mexicano. Principalmente las asambleas vigilan muy de cerca y con sana suspicacia a quienes administran las finanzas de la comunidad, exigiendo cuentas claras y un desglose minucioso del gasto público local. Cualquier abuso en la gestión de los recursos comunitarios es detectado inmediatamente –debido a la estrechez de los lazos interpersonales en la comunidad– e implica la destitución del cargo y el deshonor público de la persona responsable. Estos mecanismos democráticos aseguran un gasto público submunicipal transparente y acorde con las necesidades y aspiraciones de sus beneficiarios.

Referencias

- Álvarez Fernández, A., de la Garza Navarrete, T., Lafontaine Navarro, L., & Jaramillo Carvallo, A. (s. f.). *Ficha de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) 2017-2018*. SEDESOL y CONEVAL. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/426102/FISM_Michoacan.pdf
- Aragón Andrade, O. (2019). *El derecho en insurrección. Hacia una antropología jurídica militante desde la experiencia de Cherán, México*. Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad Morelia.
- Bautista Farías, J. (2019). Indicadores de evaluación de la transparencia municipal. En M. Merino Huerta & J. Hernández colorado (Eds.), *Gobierno local y combate a la corrupción un nuevo diseño municipal en México* (pp. 197-228). Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Burguete Cal y Mayor, A. (2008). Municipios indígenas: Por un régimen multimunicipal en México. *Alteridades*, 18(35), 67-83.
- Cervera Leonetti, G. J. (2021a). El cuarto nivel de Gobierno autónomo: La democratización de la gestión submunicipal. En *XXII CERTAMEN DE ENSAYO POLÍTICO* (p. 294). Comisión Estatal Electoral Nuevo León. https://www.ceenl.mx/educacion/publicaciones/cep/docs/CEP_XXII_PDF.pdf
- Cervera Leonetti, G. J. (2021b). Observación participante y reflexividad: Una guía práctica para el trabajo de campo. En *Etnografías desde el reflejo: Práctica-aprendizaje* (pp. 61-84). Universidad Nacional Autónoma de México. http://ciid.politicas.unam.mx/www/libros/etnografias_marquez_rodriguez_21.pdf
- Cervera Leonetti, G. J. (2021c). *El cuarto nivel de gobierno autónomo: La democratización de la gestión submunicipal en San Felipe de los Herreros, Michoacán* [Tesis para obtener el título de licenciado en antropología (en el área de especialización de antropología social), Universidad Nacional Autónoma de México]. <http://132.248.9.195/ptd2021/noviembre/0820561/Index.html>
- CONAPO. (2021, mayo 3). *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2020*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/conapo/documentos/indice-de-marginacion-por-entidad-federativa-y-municipio-2020>
- CONEVAL. (2020). *Informe de pobreza y evaluación 2020. Michoacán*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_de_pobreza_y_evaluacion_2020_Documentos/Informe_Michoacan_2020.pdf
- Díaz Cayeros, A., & Silva Castañeda, S. (2004). *Descentralización a escala municipal en México: La inversión en infraestructura social*. Naciones Unidas, CEPAL, Unidad de Desarrollo Social. <http://www.cepal.org/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/8/14648/>

P14648.xml&xsl=/mexico/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/topbottom.xslt

Hernández Trillo, F., & Jarillo Rabling, B. (2007). Transferencias condicionadas federales en países en desarrollo: El caso del FISM en México. *Estudios económicos*, 22(2), 143-184.

Olmedo, R. (2005). *El cuarto orden de Estado y de gobierno*. Editorial Instituto de Administración Pública de Jalisco y sus Municipios, A.C.

Olmedo, R. (2009). La modernización contraproducente de la administración pública municipal. *Revista de administración pública*, XLIV(2), 43-68.