

# El poder municipal y las autonomías indígenas

EDMUNDO HERNÁNDEZ CLARO

En febrero de 1996 el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el gobierno federal firmaron los primeros acuerdos en materia de derechos y cultura indígena, como parte de un proceso de diálogo más amplio en el que se contemplaba incluir los temas de democracia y justicia, bienestar y desarrollo, y derechos de la mujer. Las partes suscribieron varios documentos, destacando el titulado "Compromiso y propuestas conjuntas del Gobierno del Estado y Federal y el EZLN". A partir de dicho documento, la Comisión de Concordia y Pacificación del Congreso de la Unión (Cocopa) elaboró la iniciativa de reformas constitucionales, que fue aceptada por el EZLN.

Esta iniciativa fue objetada por el gobierno federal, que hizo llegar a la Cámara de Senadores otro texto de iniciativa. El Partido Acción Nacional (PAN), por su parte, envió una tercera iniciativa de reformas constitucionales sobre los Acuerdos de San Andrés. Las reacciones no se hicieron esperar: el EZLN se retiró de la mesa de negociaciones aduciendo que el gobierno federal no cumplió los acuerdos pactados; el Congreso dejó en suspenso la discusión de las iniciativas; las comunidades indígenas

en conflicto formaron los llamados municipios autónomos, que el gobierno se niega a reconocer y, como colofón, un nuevo escenario de violencia complicó las posibilidades de reiniciar las negociaciones.

El conflicto de Chiapas tiene diversas vertientes que van más allá de constituir una cuestión exclusiva de las formas de organización de las comunidades indígenas, está en juego el modelo de organización nacional.

Con estas notas me propongo apuntar algunas ideas en torno a este diferendo que surgió a fines de 1994. El conflicto, complejo de por sí, ofrece múltiples aristas de análisis. Me limito a revisar algunos aspectos de las iniciativas que tienen que ver con las autonomías indígenas y su relación con el municipio. Inicio con un breve repaso de un episodio de la independencia nacional, "la defensa de la Isla de Mezcala", con el cual se pretende recuperar una lección de prudencia política para nuestros gobernantes.

## ¡Que corra "el" sangre!

La cuestión indígena ha sido un tema recurrente en el discurso gubernamental. Constituye un valor político

de primer orden la idea de que los pueblos indígenas de México han sido y son participantes decisivos en los grandes movimientos históricos que definieron y ratifican los principios de la Constitución; así se menciona en la exposición de motivos de la Iniciativa de Reformas del Ejecutivo.<sup>1</sup> Sin embargo, este valor en abstracto no ha correspondido en los hechos a una política de respeto y promoción del bienestar de los pueblos indígenas.

Hay testimonios históricos que muestran posiciones de mayor respeto por las formas de gobierno indígena y los acuerdos político-militares, signados en coyunturas parecidas que los mostrados por nuestro gobierno federal en sus negociaciones con el EZLN. Destaca la gesta heroica que libraron los insurgentes de Mezcala y la sensatez que mostró el gobierno colonial al negociar el cese de las acciones militares.

Ante las sucesivas derrotas que, en 1813, las guerrillas indígenas apostadas en la Isla mayor de Mezcala<sup>2</sup> infligieron a las fuerzas coloniales españolas, el presidente de la Real Audiencia de la Nueva Galicia y comandante militar, mariscal don José de la Cruz entabló, por conducto de

*El autor es profesor-investigador del Departamento de Administración del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara.*

varios emisarios o "comisionados" para la paz, sucesivas negociaciones con los indígenas que culminaron en un acuerdo benéfico para ambas partes.

El primer emisario colonial les intimó a una rendición inmediata e incondicional, argumentando toda clase de consideraciones igualmente políticas que teológicas, con la sola garantía de la vida, o se haría correr la sangre a torrentes y los vencidos serían exterminados. Con terminante exclamación, los insurgentes respondieron: ¡que corra "el" sangre.<sup>1</sup>

Un segundo emisario, convencido de que las amenazas, lejos de amedrentarlos, los exasperaban y no sólo resultaban inoperantes sino contraproducentes, siguiendo una táctica completamente distinta, trató de convencerlos de que los sacrificios eran inútiles, ya que no obstante sus triunfos y el tiempo transcurrido, en nada habían podido cambiar el orden establecido. La respuesta: no nos rendiremos y seguiremos la lucha hasta el final.

Con las fuerzas diezmadas por una epidemia de tifo y la falta de alimentos, resultado del bloqueo naval a que se sometió la isla, los insur-

gentes recibieron a un emisario más, concertándose con éste un encuentro entre el presidente de la Real Audiencia y el caudillo indígena José Santana. Ambos acordaron una paz negociada previo acuerdo con los insurgentes, comprometiéndose el gobierno colonial a:

reedificar todos los pueblos, ranchos y casas destruidas por sus fuerzas; proporcionar tierras labrantías a los que de ellas carezcan y además, a todos: bueyes de labranza, semillas y aperos para las siembras, y raciones de maíz y frijol suficientes para su manutención hasta obtener la primera cosecha; serán suprimidos para nosotros por vida el pago de tributos y todos los sacramentos serán ministrados gratuitamente.

A nuestro caudillo José Santana, como una garantía para la seguridad suya y de todos nosotros, le reconocerá el grado de Teniente Coronel con pago de haberes, lo nombra Gobernador de Mezcala y de las Islas, conservando una escolta competente de sus soldados para mantener el orden de la región, y quedará estrictamente prohibido a los destacamentos del gobierno y guarniciones, incursionar por toda la región, mientras no exista en ella alguna partida rebelde que batir.<sup>4</sup>

La paz negociada entre el poder colonial y los indígenas apostados en la isla de Mezcala derivó en un convenio favorable a los intereses de los indígenas. En primer lugar, se garantizaron las condiciones económicas mínimas para su reproducción económica: alimentos e insumos para la producción hasta la próxima cosecha. Se les eximió del pago de tributos, con lo cual se suspendían los términos de su explotación colonial. Finalmente, se les reconoció el control de su territorio, absteniéndose el gobierno de hacer incursiones militares sin causa justificada, y el mando quedando el mando en su caudillo, a quien se le nombra gobernador de Mezcala y otras islas del lago de Chapala.

Cabe destacar que este convenio tuvo una corta duración.<sup>5</sup> No obstante, al recrear estos pasajes épicos de la independencia nacional se aprecian sus notorias semejanzas con la insurrección indígena del estado de Chiapas: mismos interlocutores, poder e indígenas; estrategias de guerra y negociación semejantes; dominación neocolonial; abandono y marginación indígena. En suma, el conflicto de Chiapas constituye un capítulo amplificado de las luchas por la reivindicación de las autonomías locales.

El convenio de capitulación, aunque de corta duración, constituyó un triunfo de la causa indígena. Por su parte, la revolución política que propició la independencia fundó las instituciones que requería un México que entraba a la época de la modernidad: estado de derecho y federal, gobierno republicano, democrático representativo y popular, instituyeron al municipio libre como la base de la organización política, territorial



Yaskara Godínez González

y administrativa de las entidades federativas.

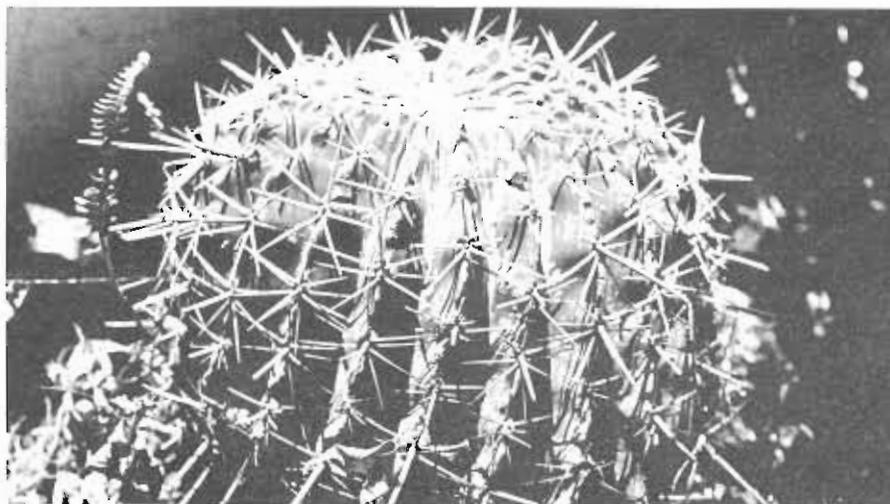
Aun cuando la nueva legalidad ha reconocido la forma de propiedad comunal, las formas de gobierno y los derechos de los pueblos indígenas continúan siendo un asunto exclusivo de las comunidades. A su vez, la población indígena se adscribió a los municipios en los cuales se encuentra ubicado su territorio, ejerciendo por tal motivo sus derechos políticos en un escenario institucional ajeno a su cultura.

### **Municipios con adjetivos**

En los Acuerdos de San Andrés se incluyen varios conceptos problemáticos tales como "autonomía", "territorio" y "pueblo". Asimismo, se establecen ideas como: la demanda de realizar sus procesos electorales sin la participación de los partidos políticos, el reconocimiento del sistema de cargos, y la toma de decisiones en asamblea y a través de la consulta popular.<sup>6</sup> Constituyen propuestas sobre la democracia muy alejada de nuestro moderno sistema político-electoral, fundado en los institutos electorales autónomos, en el financiamiento público de los partidos políticos y en un modelo de gobierno municipal que se puede calificar de presidencial.

Las voces de los indígenas que se han rebelado contra esta cultura política de la modernidad argumentan: "cuando se quitó el pizarrón se acabó la democracia y empezó el escamoteo de votos".<sup>7</sup> Asimismo han señalado: "los nuestros, no se componen de un puñado de funcionarios, ni edificios; estamos en cada milpa y potrero, en cada río y sendero".<sup>8</sup>

La democracia local es un valor histórico universal, que el propio



Eugenia Méndez Morales

espíritu de Montesquieu recuerda a los dogmáticos de los poderes públicos: "los funcionarios que están a cargo de la administración de las comunas son, en general, elegidos por los habitantes, aun bajo los gobiernos monárquicos".<sup>9</sup>

En suma, el conflicto indígena que se buscó recapitular con las iniciativas de reforma a la Constitución Política abre una amplia agenda de discusión y reformas políticas de largo alcance. En este momento, el debate nacional debería estar centrado en los resultados de la primera ronda de negociaciones entre el EZLN y el gobierno federal, en las iniciativas de reforma en materia de derechos y cultura indígena.

En torno a dichas iniciativas se encuentran al menos dos cuestiones que se enlazan directamente con el orden municipal:

El reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a definir sus formas de gobierno interno y lleven a cabo la elección de sus autoridades de acuerdo con sus prácticas políticas propias. La iniciativa del gobierno federal asume que dichos derechos se ejerzan en el marco de la actual es-

tructura municipal. La Cocopa, por su parte, formula su iniciativa sin acotar los derechos al marco estricto de la estructura municipal. Finalmente, el PAN contempla que dichos derechos se incluyan en las llamadas cartas municipales.

A la par de los anteriores derechos, se propone el diseño de un nuevo mapa municipal (remunicipalización), para los territorios donde se asientan los pueblos indígenas.

El reconocimiento de las fórmulas electorales y de gobierno indígena constituye no solamente un elemental acto de justicia histórica, ya que el haber dejado fuera de nuestro orden jurídico a las formas de gobierno indígena no ha impedido que éstas conserven su vitalidad y vigencia. La cuestión que tiene un carácter problemático es si dichas formas de gobierno son asimiladas por la estructura municipal o, en su defecto, se crea una modalidad diferente de gobierno local.

En la iniciativa del Ejecutivo federal se propone que los derechos para la elección de sus autoridades y el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno se lleven a cabo en

el marco municipal, esto es, en un "municipio predominantemente indígena", que equivale a proponer la creación de un municipio con adjetivos. A su vez, en la iniciativa de la Cocopa, más que adscribir a los pueblos indígenas al municipio, éste pertenece al pueblo indígena: "En los municipios ... que asuman su pertenencia a un pueblo indígena" (artículo 115 fracción X de ambas iniciativas).<sup>10</sup> Municipio con adjetivos o municipio subordinado a los pueblos indígenas parece un dilema de poca monta; sin embargo, la cuestión que se encuentra en juego en esta disputa aparentemente gramatical es la idea misma de autonomía.

En la versión del gobierno federal, los derechos se ejercerán en el contexto de las formas municipales; en la de la Cocopa, esos derechos pueden ejercerse más allá del formato municipal. Por otra parte, en la iniciativa del Ejecutivo se coloca al municipio como frontera de la autonomía indígena.

La otra propuesta contenida en las iniciativas de reformas que involucran a la vida municipal es la que se refiere a la remunicipalización de los territorios donde se asientan los

pueblos indígenas, lo que equivale al reagrupamiento de los municipios a la luz de la consulta con las poblaciones involucradas y de los criterios que definan las legislaturas de los estados.

Respecto a esta propuesta no existen diferencias significativas entre las tres iniciativas. En todo caso conviene resaltar que generalmente, en México, la modificación del mapa municipal se ha producido fundamentalmente por la alternancia de la forma de estado federal a la central y viceversa. A su vez, la creación de nuevos municipios en el presente siglo ha obedecido a una lógica casuística más que a una política de estado, de tal suerte que nuestro diseño municipal es muy parecido al de principios de siglo, aunque ampliado. En general, la remunicipalización constituye una propuesta necesaria no sólo para los pueblos indígenas, sino para el municipio en general, ya que nos permitiría poner en sintonía al municipio con la complejidad creciente de nuestra nación.

El problema de esta propuesta estriba en que los acuerdos negociados forman parte de un paquete de reformas a siete artículos constitucionales, de tal suerte que los trabajos

de remunicipalización deberían seguir a la aprobación de las reformas, más que utilizarse como parte de una estrategia para imponer la visión de cada parte, como una remunicipalización al margen de los acuerdos, como formación de municipios autónomos.

### Las cartas municipales

La novedad de la iniciativa de reformas constitucionales que propuso el PAN al Senado de la República lo constituyen las llamadas cartas municipales. Se pretende que éstas sean el vehículo para que los municipios con población mayoritariamente indígena se integren a la nación portando sus características. La iniciativa contempla que "los ayuntamientos tendrán el derecho de iniciativa para proponer una carta municipal que deberá ser aprobada por la legislatura del Estado y que fijará las bases y la modalidad para su organización y administración conforme a sus características sociales y culturales...".<sup>11</sup>

Se argumenta en la exposición de motivos que las cartas municipales se inspiran en la más auténtica tradición de los ordenamientos que dan vida y estructura a las comunidades naturales, las mismas que inspiraron la batalla de los comuneros de Villalar contra la imposición imperial.

Esta propuesta sin duda tiene un propósito práctico, ya que las cartas municipales podrían constituirse en el vehículo a través de las cuales se ordenarían los perfiles políticos, sociales y culturales de los municipios indígenas de la nación mexicana; equivalen a una especie de "micro-constituciones locales".<sup>12</sup>

La perspectiva general del PAN en torno a lo local es que todas las



modalidades de organización de las comunidades se lleven a cabo en el marco de nuestras directrices municipales. Así entendida su iniciativa, la vida política local también culmina en el municipio; posición semejante a la asumida por la iniciativa del Ejecutivo. Se olvidaron del principio de subsidiariedad que, aplicado al caso de las comunidades indígenas, podría leerse como "tanto poder indígena como sea posible, y sólo tanto municipio como sea necesario".

La exposición de motivos se presentan las cartas municipales como herencia de la época luminosa de los municipios españoles (siglos XII y XIII), cuando los monarcas cristianos establecían ciudades y pueblos para contener los ataques de los árabes. Para atraer gente a establecerse en los pueblos, los reyes les concedieron grandes franquicias y privilegios que constituyeron el fuero municipal, o sea la ley que consagraba los derechos de cada localidad. Los concejos municipales eran autónomos en lo político y lo administrativo, tenían sus leyes propias, llamadas también "cartas puebla". Las cartas no reconocían más superior que al soberano.

El esplendor de la autonomía municipal culminó en 1520 con la batalla que libraron en los campos de Villalar quince ciudades y villas castellanas contra los excesos del emperador Carlos V y en favor de los fueros municipales.<sup>12</sup>

En términos históricos, las cartas puebla aparecen durante el feudalismo. Por su parte, el ocaso del movimiento comunero coincide con el surgimiento de la monarquía absoluta, la que expropia los fueros y la autonomía de las ciudades en favor del estado. O sea, el poder de la mo-

narquía absoluta se consolida en buena medida a costa de la liquidación del poder municipal y del desmantelamiento del poder de los señores feudales.

Desde esta perspectiva, las cartas municipales que propone el PAN distan mucho de corresponder a la tradición brillante de los ordenamientos que dan vida y estructura a las comunidades naturales que, según la exposición de motivos de su iniciativa inspiraron la batalla de los comuneros de Villalar, en virtud de que condicionan la autonomía de las comunidades indígenas a la formulación de las cartas y su aprobación por las legislaturas de los estados. Así, también son parciales en sus propuestas de autonomía: proponen derechos a los pueblos indígenas que no ofrecen a los municipios.

### El poder municipal

En buena medida, las diferentes perspectivas de las tres iniciativas en torno a la cuestión municipal pueden interpretarse como una brecha entre una figura política fuerte, "las autonomías", frente a una figura política débil, "el municipio". Los derechos de los pueblos indígenas, vistos desde la óptica de la iniciativa más conservadora, podrían llegar con gran vitalidad a nuestro orden constitucional. Mientras tanto el municipio se ha convertido más bien en una figura romántica, pues se haya atado a un sistema de relaciones institucionales que imponen ritmos y límites a su desarrollo.

Nuestro modelo municipal dista mucho de corresponder a los requerimientos de un México complejo y plural, presto a iniciar un nuevo milenio. Con un mismo formato para

toda la nación, es parte de nuestra vieja cultura política y administrativa, que se funda en la homogeneidad de nuestras estructuras políticas y en la uniformidad del patrón de tratamiento de los problemas públicos.

Las iniciativas en materia de derechos y cultura indígena asumen la pluralidad de las formas políticas y sociales del México profundo. Paradoja de la política que reconoce, por un lado, la diversidad de los pueblos indígenas, y por otro, la uniformidad de lo municipal.

Las modalidades de gobierno indígena han existido aun sin su reconocimiento jurídico. El municipio, por su parte, cuenta también con una existencia propia aun cuando su autonomía no esté garantizada a plenitud.

En suma, en tanto no se garantice la existencia de un auténtico municipio libre no es coherente someter la pluralidad indígena a la uniformidad de lo municipal, tal como lo propone la iniciativa del Ejecutivo de la república.

Una línea de trabajo que no se ha considerado adecuadamente en las estrategias de reforma del Estado es la vigencia del municipio libre y su flexibilización, de tal forma que dé cabida a las autonomías indígenas. La coyuntura es favorable, no sólo para reconocer la autonomía indígena, sino también el poder municipal.

Discutir la conveniencia de cambiar el estatuto municipal al de un cuarto poder es una opción presente en la historia política nacional. A mediados del siglo pasado, en su carácter de gobernador del estado de Tlaxcala, el coronel Miguel Lira y Ortega expidió la Ley Orgánica del Poder Municipal y publicó, además, *El poder municipal*,<sup>14</sup> fundada en una

visión sociológica del municipio. Lo percibía como una entidad con existencia propia y resultado de una agregación natural de personas. Con estas ideas, elevó el municipio al rango de cuarto poder del Estado.

Son tiempos de reformas y cambios en busca de un México más plural y participativo. Estamos en víspera de un redescubrimiento de nuestros gobiernos. El municipio y las autonomías indígenas son un capital

político que podría reanimar la vida nacional.

## Notas

<sup>1</sup> Iniciativa Presidencial de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Derechos y Cultura Indígenas, enviada a la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, <http://www.notimex.com.mx/chiapas/chisdode.htm>.

<sup>2</sup> Isla ubicada en el centro del lago de Chapala en el estado de Jalisco.

<sup>3</sup> J. Manuel Aguirre, Mezcala. La isla indómita, Ediciones El Estudiante, Guadalajara, 1968, cap. VII.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>5</sup> Álvaro Ochoa, *Los insurgentes de Mezcala*, El Colegio de Michoacán, 1985, p. 31.

<sup>6</sup> Reformas constitucionales sobre los derechos indígenas, cuadro comparativo entre la iniciativa de la Cocopa y los acuerdos firmados el 16 de febrero entre el EZLN y el gobierno federal. [Http://spin.com.mx/floresu/FZLN/dialogo/cocopa/iniciativa-cocopa.htm](http://spin.com.mx/floresu/FZLN/dialogo/cocopa/iniciativa-cocopa.htm)

<sup>7</sup> "La iniciativa sobre derechos indígenas, una de las más avanzadas del país", *Excelsior*, viernes 15 de mayo 1998.

<sup>8</sup> Revista *Milenio*, núm. 37, mayo 11 de 1998.

<sup>9</sup> Maurice Joly, *Diálogo en el infierno entre Maquiavelo y Montesquieu*, Seix Barral, 1981, p. 140.

<sup>10</sup> Reformas constitucionales sobre los derechos indígenas, cuadro comparativo de la iniciativa de la Cocopa, op. cit.

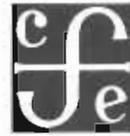
<sup>11</sup> Partido Acción Nacional, Iniciativa de Reformas Constitucionales sobre los Acuerdos de San Andrés, artículo 115, fracción IX, abril, 1998.

<sup>12</sup> Adriana López Monjardín, "La autonomía frente a los usos y costumbres del poder", Perfil político, La Jornada, martes 9 de junio de 1998.

<sup>13</sup> Véase Moisés Ochoa Campos, *La reforma municipal*, Editorial Porrúa, tercera edición, 1979, capítulo IV. "Esplendor y declive del movimiento comunero".

<sup>14</sup> Miguel Lira y Ortega, *El poder municipal. Breves consideraciones histórico-políticas sobre el origen, naturaleza, importancia, etc. De dicho poder*, Coordinación General de Desarrollo Municipal y FONAPAS, gobierno del Estado de Tlaxcala, s/f.

# EL TRIMESTRE ECONOMICO



COMITÉ DICTAMINADOR: Alejandro Castañeda, Pablo Cotler, Fausto Hernández Trillo, Raúl Livas, Rodolfo de la Torre, Alejandro Werner. CONSEJO EDITORIAL: Edmar L. Bacha, José Blanco, Gerardo Bueno, Enrique Cárdenas, Arturo Fernández, Ricardo French-Davis, Enrique Florescano, Roberto Frenkel, Kevin B. Grier, Ricardo Hausmann, Alejandro Hernández, Albert O. Hirschman, Hugo A. Hopenhayn, David Ibarra, Felipe Larraín, Francisco Lopes, Guillermo Maldonado, Rodolfo Manuelli, José A. Ocampo, Joseph Ramos, Luis Ángel Rojo Duque, Gert Rosenthal, Francisco Sagasti, Jaime José Serra, Jesús Silva Herzog Flores, Osvaldo Sunkel, Carlos Tello, Sweder van Winjberger.

Director: Rodolfo de la Torre. Subdirector: Raúl Livas  
Secretario de Redacción: Guillermo Escalante A.

Vol. LXV (3)

México, Julio-Septiembre de 1998

Núm. 259

## ARTÍCULOS

**Augusto Rincón Piedrahita** *Crecimiento económico en la América Latina. Estudio basado en el modelo neoclásico*

**José Miguel Sánchez Callejas, Sebastián Valdés de Ferrari y Bart Ostro** *Estimación de los beneficios en salud del Plan de Descontaminación de Santiago*

**Robín M. Grier y Kevin B. Grier** *Inflación e incertidumbre inflacionaria en México, 1960-1997*

**Aarón Tornell y Gerardo Esquivel** *La economía política del ingreso de México al TLC*

DOCUMENTOS: *Comunicado oficial del Consejo InterAcción*. COMENTARIOS BIBLIOGRÁFICOS: Francisco José Calderón Vázquez: Carmen Arasa Medina y José Miguel Andreu, *Economía del Desarrollo*

EL TRIMESTRE ECONOMICO aparece en los meses de enero, abril, julio y octubre. La suscripción en México cuesta \$180.00. Número suelto \$60.00. Número suelto atrasado \$40.00. Disquetes con el índice general (por autores y temático) de los números 1-244, \$26.00 (4.49 dls.)

### Precios para 1998 (dólares)

	Suscripciones	Números sueltos	
		Del año	Atrasados
Centroamérica y el Caribe	70.00	20.00	10.00
Sudamérica y España	90.00	30.00	20.00
Canadá, Estados Unidos y resto del mundo	120.00	33.00	20.00

Fondo de Cultura Económica, carretera Picacho Ajusco 227, Col. Bosques del Pedregal, 14200 México, Distrito Federal. Suscripciones y anuncios: teléfono 227 46 70, señora Irma Barrón.

Correo electrónico (E-mail): [trimestre@fce.com.mx](mailto:trimestre@fce.com.mx)

Página del Fondo de Cultura Económica en Internet: <http://www.fce.com.mx>