

# Desarrollo y grupos indígenas en México

Hernán Salas Quintanal

## Desarrollo y progreso

En la visión de mundo de nuestra sociedad, la idea de desarrollo está fuertemente asociada al *progreso* material, en el sentido de alcanzar progresivamente niveles más altos de bienestar, prosperidad y superioridad.

Según el diccionario de la lengua española (1984), *progreso* significa: acción de ir hacia delante, en el sentido cuantitativo y ascendente de aumentar, avanzar y perfeccionar. La idea de progreso se refiere a un estado mejor en el devenir de un tiempo que es unilineal y abarca a la humanidad entera. Desde esta perspectiva, todos los hombres recorren en la historia una misma trayectoria, atraviesan las mismas etapas, en las cuales van acumulando conocimientos y recursos tecnológicos que son, al mismo tiempo, testimonio de ese progreso.

De esta manera, el progreso ha servido como idea para interpretar al hombre. La noción de progreso nació en Occidente y hablar de su historia es también hablar de la historia de la civilización occidental y de la forma como los occidentales se han observado a sí mismo y a los otros. Para Norman Cohn (1995) la idea de progreso jerarquiza la realidad de manera que todos los seres vivos son parte de un proceso lineal y continuo hacia la perfección; en este orden del mundo, los hombres, creados a imagen y semejanza de Dios, ocupan el nivel más cercano a lo perfecto y, entre ellos, la raza blanca y la civilización occidental serían el modelo "ideal" de perfección y en la historia el progreso sería ese tránsito ininterrumpido y lineal hacia la perfección y hacia la superioridad. La reconstrucción antropológica de los pueblos, sociedades y civilizaciones es esencial en la idea de progreso, buena parte de este conocimiento ha tenido como objetivo demostrar la superioridad de una cultura frente a las otras.

Como consecuencia de esta reflexión y vigorización de la idea de progreso vinculada con los procesos sociales, el conjunto de atributos que le dieron forma a la nueva idea occidental fueron la noción de humanidad como totalidad, en la cual están consideradas todas las razas; el avance gradual y acumulativo –material y espiritual- de la humanidad a lo largo de un tiempo único que abarca a todas las civilizaciones, culturas y pueblos, existentes en el pasado y en el presente; la idea del tiempo como un fluir unilineal; la concepción de fases y épocas; y el conflicto como motor del proceso histórico (Reyes, 2002).

La visión del tiempo como fluir lineal y de humanidad universal, reforzada por la información y relatos de viajeros europeos hacia América y África, sirvió para localizar y dominar a los pueblos no occidentales, y reforzó en Marx su perspectiva unilineal del avance del progreso histórico.

La historia se concibió y registró desde una perspectiva hegemónica del poder con la finalidad de dejar evidencia de la supuesta superioridad de Occidente, al mismo tiempo que el conocimiento se iba constituyendo mediante producción y reflexión científica apostada únicamente en las ciencias, las cuales daban validez a tal conocimiento. En torno a la idea de progreso, se comienza a sistematizar el saber generado por diferentes científicos, incluyendo los antropólogos, que desde finales del siglo XIX se dedicaron a recopilar datos para describir y explicar el ordenamiento social, histórico y lingüístico de los pueblos no occidentales.

Para Robert Nisbet la idea de progreso proviene de la época clásica y la primera época cristiana, con el auge del método evolutivo comparativo. Método utilizado por los antropólogos del siglo XIX, el cual consiste en ver a los pueblos primitivos o bárbaros contemporáneos como una muestra de lo que había sido la propia civilización occidental en sus inicios. La aplicación de este método en la reconstrucción antropológica es esencial en la idea de progreso, idea que en el fondo tiene como objetivo demostrar no sólo la superioridad de una cultura frente a las otras, sino también el hecho de que esa superioridad surgió en un pasado primitivo.

El cristianismo realizó su propia contribución al concepto de progreso, al sumar nuevos atributos. "...Con la aparición del cristianismo, que unió el pensamiento judaico con el griego, la idea de progreso alcanzó la forma y el contenido que fueron transmitidos al mundo moderno: la visión del avance necesario de toda la humanidad en un proceso gradual, por etapas, que arrancó en un remoto pasado primitivo para dirigirse inexorablemente hacia un lejano y glorioso futuro, de acuerdo con el plan inicial trazado por la Providencia" (Nisbet, 1996: 487).

La obra de San Agustín comprende elementos esenciales de la nueva idea de progreso: La humanidad como la totalidad que engloba a todas las razas; avance gradual y acumulativo –material y espiritual- de la humanidad en un tiempo único, el cual abarca a todas las civilizaciones, culturas y pueblos que han existido y existen; concepción de tiempo como un fluir lineal; concepción de fases y épocas; idea de necesidad promovida en los procesos históricos; y el conflicto como motor del proceso histórico.

Durante el siglo XVII, gracias a la combinación de fe y creencia en las ciencias y en las artes, reapareció la idea moderna de progreso. En el siglo XVII y hasta principios del XVIII se contuvo la fascinación por los descubrimientos, de tal manera que la idea de progreso fue la perspectiva adoptada por los misioneros cristianos ante las culturas americanas, pero al mismo tiempo, las narraciones de los viajeros fueron una confirmación de esta idea: "Gracias a la fe en el progreso y en la unidad de la humanidad –premisa indispensable de esa idea que fue tomada de la cristiandad- los europeos pudieron transformar la heterogeneidad que percibían en una homogeneidad de una progresión, única y ordenada a lo largo del tiempo que abarcaba todos los pueblos del mundo, desde los más primitivos a los más avanzados. Para los europeos, su propio pueblo era el que encontraba en la cabeza de la escala (...) A medida que los viajeros, exploradores y misioneros iban acumulando datos sobre nuevos pueblos, la idea de la centralidad europea fue ganando importancia" (Nisbet, 1996).

El contexto histórico de la idea de progreso se enmarca en la vinculación definitiva de política, ciencia y religión. Nisbet ubica este periodo entre fines del siglo XVIII y comienzos del XIX, cuando el progreso fue el concepto central en torno al cual se erigieron otras ideas como la libertad, la igualdad y la soberanía que dejaban de ser anhelos para convertirse en objetivos. La idea de progreso en este periodo alcanzó su secularización: los sistemas filosóficos y las ciencias trataron de demostrar la “realidad científica” del progreso humano y de establecer sus leyes. Este proceso ocurrió en medio de una eclosión religiosa que tuvo sus efectos en la concepción del progreso y al mismo tiempo originó el sentido moderno de la ciencia, la cual fue desplazando la fe en Dios, volviéndose un término cada vez más sagrado. Ciencia y progreso quedaron estrechamente vinculados, la primera se convirtió en instrumento necesario para comprender el progreso y éste fue el concepto dominante en la filosofía de la ciencia.

Fue en este periodo de auge, cuando la fe en el progreso encontró afinidad con la fe en el crecimiento económico, idea que se alcanzó en el siglo XIX, basado en la libertad individual, en la autonomía del individuo respecto a las instituciones, y en la libertad de empresa. A partir de entonces, la idea de crecimiento económico nunca se apartó de la idea de progreso, aun cuando puede afirmarse que la confianza en el progreso haya desaparecido lentamente para dejarle su lugar a la idea de desarrollo, a causa de la desaparición de premisas básicas: la fe en el valor del pasado, la convicción de la nobleza y superioridad de la civilización occidental, la aceptación del valor del crecimiento económico y de los adelantos tecnológicos y la fe en la razón –y en el conocimiento científico y erudito como fruto de ésta.

La idea de progreso no ha sido la única causa de la instauración de poderes absolutos o de ideologías xenófobas, pero es un hecho que todas las corrientes ideológicas construidas en torno a los ideales de libertad y poder en Occidente han estado fundados en perspectivas progresistas: “(...) la creencia en el progreso no siempre ha producido un impulso hacia delante. La fe en el progreso de la humanidad ha convivido y convive con otras creencias que la mayor parte de los

occidentales consideramos repugnantes y detestables. Detrás de las manifestaciones de poder absoluto político-militar que encontramos en los totalitarismos del siglo XX, tanto de los de derecha como los de izquierda, hay una filosofía que habla de un progreso inexorable” (Nisbet, 1996: 19).

A pesar del tiempo, la idea de progreso ha trascendido en su dogmatismo, pues aunque ha perdido su influencia en algunas corrientes intelectuales, sigue vigente en las acciones de las instituciones desarrollistas, en los programas locales e internacionales, los cuales proponen proyectos productivos y de desarrollo. Si bien la idea de progreso fue perdiendo fuerza a partir de los hechos ocurridos entre las dos guerras mundiales debido a la crisis económica de 1929, fueron éstos mismos sucesos los que reforzaron la necesidad de creer en el dogma del progreso, hoy llamado desarrollo.

### **Desarrollo, diversidad y nación**

Para entender los estilos de desarrollo sustentados por la nación es fundamental hacerlo dentro del proceso de construcción del Estado nacional mexicano, establecido como un proyecto político de integración social que tiene por finalidad poner en sintonía las dimensiones de la política, la cultura y el territorio. Los rasgos principales de este proceso son un rompimiento con el pasado arcaico, tradicional y agrario, para dar lugar, a través de un sistema de educación formal y uniforme, a la construcción de una sociedad industrial cohesionada por medio de un lenguaje común y una cultura e historia institucional, otorgados por dicho sistema y sustentados por las instituciones políticas del estado. El nacionalismo mexicano consistió en una acción del Estado orientada a unificar al país con la imposición de una lengua oficial, una educación uniforme, una versión única de la historia, una homogeneización de los grupos por medio del mestizaje y la aculturación, el corporativismo institucional, la nacionalización de los recursos naturales y la revolución como política de Estado.

El discurso nacionalista enfatiza en la protección de una cultura antigua, autóctona y prehispánica, sin embargo busca construir una sociedad anónima, de masas, dentro de un movimiento uniformador y unificador donde tienen cabida comportamientos que marcan la historia social. En algunas etapas históricas esta forma de construcción nacional ha buscado la homogeneización a través de la integración social, con los rasgos de las sociedades antiguas, prehispánicas e históricas del país, a través de mantener vivos algunos elementos de continuidad para diferenciarse de los demás países, guiados por el ideal de independencia, soberanía, unidad e identidad. Para fortalecer esta fase de constitución del nacionalismo se instituye el mito fundacional de la nación, que otorga continuidad con el pasado y establece las bases de la mexicanidad a través del modelo de mestizaje mexicano.

El nacionalismo es un puente mediante el cual se pueden preservar elementos de continuidad con el pasado en medio de transformaciones propias de la modernidad. El llamado al pasado étnico permite crear recuerdos, símbolos y mitos que tienen aceptación popular porque están basados en tradiciones vivas, en ancestros comunes y en una memoria compartida. La idea de patria es la que subyace a la identidad nacional y confiere a sus miembros la sensación de pertenencia a un territorio que está más allá de sus comunidades, de continuidad inmemorial, al cual llamamos país.

De todo este proceso se deriva una paradoja que es descrita, por un lado, como una integración–asimilación de los grupos indígenas y, por otro, para erigir el mito fundacional de la nación, la necesidad de una vida cultural indígena y del pasado étnico de la nación, uno de los dos componentes básicos del mestizaje (Gutiérrez, 2001). El país se edifica, en primera instancia, con una identidad nacional mestiza, modelo cultural y lingüístico al que toda la población indígena nacional debería integrarse. En segunda instancia, se edifica en la necesidad de integrarse como sociedad multiétnica, que se apoya en políticas nacionalistas e invocan un pasado étnico que se remonta a la época prehispánica y/o colonial. Esta contradicción fundamental se resuelve situando la figura de los indígenas, sus costumbres,

epopeyas y hazañas en un pasado lejano, el cual destruye y debilita la imagen social de los indios actuales. Sin embargo, las culturas indígenas han encontrado canales de expresión propios o ajenos al Estado moderno anclado en un nacionalismo unificador.

Dentro del conjunto de ideas de un proyecto integrador, el movimiento revolucionario, el mosaico étnico social y cultural se llevó a cabo por la vía de la educación y la cultura. El Estado tuvo la función de supervisar y controlar el sistema nacional de educación masiva, para unificar a la población en torno a valores, símbolos, mitos y recuerdos comunes. Se le permitió a las minorías que viven en su seno retener símbolos, recuerdos, mitos y valores para incorporarlos a la cultura y mitología nacionales. También se le dejó un margen de acción para recuperar o crear símbolos, mitos o recuerdos que no tienen fuerza alguna al margen del nacionalismo, quedando “oficialmente” en el área de las presunciones.

El proceso de integración de los indígenas a la nación tiene dos momentos relevantes. Un momento posterior a la guerra de independencia, en el cual se buscaba la creación de una nación liberal que rompiera con la tradición católica y la grandeza del pasado azteca, en donde los indios vivos de entonces no tenían cabida, eran subyugados y expulsados de sus tierras comunales. Las reacciones a este proceso se pueden evidenciar en las múltiples rebeliones que registra la historia del siglo XIX, en las cuales participaron aisladamente grupos indígenas y mestizos. Y un segundo momento, en la época posrevolucionaria, donde se dieron los primeros intentos por integrarlos, a través de la difusión de los valores, cultura y rasgos mestizos, por medio de la mexicanidad, exacerbada en el proceso revolucionario mismo. De ese proceso se destaca la importancia de conocer a los indígenas, comprender los rasgos de sus formas de vida no occidentales y buscar cambios acelerados en su evolución hacia formas modernas de vida social. Durante este periodo se reconocieron las condiciones sociales de la población indígena y se pusieron en marcha planes dirigidos a mejorar sus niveles de vida.

Posterior a la década de los años cuarenta, la tendencia oficial consistió en la integración de los indígenas a la vida nacional pero conservando sus características particulares, dentro del contexto de un discurso ambiguo y paradójico: respetar la cultura indígena y al mismo tiempo dar los pasos necesarios para su occidentalización y asimilación a los rasgos uniformes que exigía la construcción de una nación. El nuevo discurso del nacionalismo buscaba, por un lado, la integración nacional de los indígenas y, por otro, utilizar las raíces culturales indias para fortalecer y definir la cultura nacional mexicana, pero sin la participación de los indígenas, quienes fueron paulatinamente despojados de contenido real para convertirlos en signo de la mexicanidad. Esto definió un estilo de desarrollo que asumía con entusiasmo la tarea de uniformar a la población considerando como unidad mínima de acción las comunidades donde se agrupaba la población.

El proceso de construcción del Estado-nación posrevolucionario mexicano se ha centrado en el desarrollo como idea-fuerza, la cual otorga un sentido común frente a la necesidad de ciudadanización de los habitantes de un territorio. El desarrollo otorga, por un lado, un sentido individual de incorporación y pertenencia a un proyecto histórico de nación y, por otro, un sentido colectivo, en tanto construcción de país. En este sentido se comprende que el desarrollo, desde el inicio de su influencia como idea-fuerza, es política pública, programas sociales y acción estatal, definiendo así, en la práctica, la aspiración filosófica última de la humanidad en busca de progreso. Por consiguiente la responsabilidad del gobierno debe robustecerse con el deber de los grupos por su propio desarrollo, son ellos quienes mejor conocen los recursos que poseen para desarrollarse. De otra manera la historia se repite, los programadores del desarrollo ganan la partida, la ausencia de memoria libera de responsabilidad a los grupos y colectivos de su subdesarrollo.

## **El discurso del desarrollo y su contexto histórico**

A mediados del siglo XX Estados Unidos de América consolidó su hegemonía en el sistema económico mundial ante la necesidad de expandir el mercado de sus productos, con la finalidad de colocar sus excedentes y de acceder a materias primas. Paralelamente, se inició una nueva manera de tratar el tema de la pobreza como problema global, y dos terceras partes del mundo quedaron definidas y localizadas como pobres.

Los pobres estaban fuera de la trayectoria del progreso y entonces necesitaban de la intervención exterior para ser guiados al camino correcto del desarrollo: “La representación del Tercer Mundo como niño necesitado de dirección adulta no era una metáfora desconocida, y se prestaba perfectamente para el discurso del desarrollo. La infantilización del Tercer Mundo ha sido parte integral del desarrollo como ‘teoría de salvación’” (Nisbet, 1996: 279). De esta perspectiva teórica han surgido comportamientos institucionales que se han filtrado a gran parte de la vida cotidiana de los pueblos latinoamericanos en su camino al desarrollo: asistencialismo, caciquismo, paternalismo, corrupción y corporativismo.

Una perspectiva economicista de la sociedad considera al desarrollo como crecimiento económico, el cual se caracteriza por el proceso de industrialización. Tal concepción ha sido extendida entre empresarios, economistas y políticos del desarrollo, quienes suponen que la intensificación económica es suficiente para alcanzar mejores niveles de vida, y que los demás aspectos de la vida humana vienen como consecuencia de este factor económico. Esta posición generalizada comprende un avance y crecimiento parcial de la sociedad, en oposición a un tipo de desarrollo integral y armónico. El materialismo histórico refuerza esta idea al explicar los diferentes modos de subsistencia a través del concepto de acumulación originaria de capital, una acumulación basada en las transformaciones materiales de las estructuras productivas como sector de la economía que permite mayor generación de plusvalía. Así, las acciones para el

impulso del desarrollo están dirigidas a la acumulación de capital dentro del industrialismo como prioridad.

Un hito fundamental en la transformación del orden económico mundial fue la crisis económica del año 1929 que evidenció la hegemonía de Estados Unidos de América en la economía capitalista mundial. Durante la gran depresión financiera y en la segunda posguerra se propagó como nunca el desencanto en el progreso, sin embargo, la certidumbre, la esperanza y la convicción en la ciencia y la tecnología se vieron fortalecidas con el triunfo de los aparatos militares a partir de la década de 1940. Como sistemas de conocimiento, correspondientes al occidente moderno, se convirtieron en la base principal de la idea de desarrollo. El progreso material era la finalidad, y la búsqueda de felicidad, equilibrio, justicia, libertad y armonía quedó sujeta a este tipo de desarrollo. La tecnología, concebida como un elemento neutral y un beneficio por esencia, era el instrumento para llegar al desarrollo, y nunca fue considerada como un medio para modelar órdenes sociales y culturales.

“La tecnología, se pensaba, no sólo aumentaría el progreso material: le otorgaría, además, dirección y significado (...) La tecnología contribuía así a la extensión planetaria de los ideales modernistas. El concepto ‘transferencia de tecnología’ se convertiría con el tiempo en componente importante de los proyectos de desarrollo” (Escobar, 1998: 80).

De esta manera, la noción de desarrollo estuvo encadenada, en su origen, a los procesos de acumulación desde una perspectiva progresiva, ordenada y estable. Esta perspectiva se fue reforzando entre 1948 y 1958, cuando la economía del desarrollo construyó su objeto: la economía subdesarrollada; y a principios de los años sesenta, cuando surgen sus teorías: la proliferación de supuestos y conjeturas que trataban de analizar las etapas del desarrollo económico. Los desequilibrios y desacomodos, el conflicto social, económico y cultural pasaron inadvertidos como la parte dinámica del sistema. Entonces, desde los diferentes organismos desarrollistas, la construcción de indicadores de planificación,

evaluación y señales de desarrollo comenzaron a dibujar las nuevas regiones del desarrollo y subdesarrollo (Escobar, 1998).

Durante el periodo comprendido, en América Latina, como *industrialización por sustitución de importaciones*, el papel político del Estado consistió en comprometer su participación en los ámbitos del desarrollo económico y social. Este papel lo colocó como un Estado interventor o Estado de bienestar, cuya naturaleza virtual derivaba en convertir en políticas las demandas de los grupos sociales de presión, organizados en movimientos ligados al partido de gobierno (PRI), lo que, a decir de algunos autores permitió la consolidación legitimada y la estabilidad política del Estado corporativista. “El haber convertido las demandas en políticas resultaron funcionales para: a) mantener las relaciones de trabajo, b) reproducir el esquema industrializador, c) establecer nuevas formas de legitimación política y d) crear otro tipo de gastos con posibilidades de incursionar en la relación costo-beneficio” (Fuentes y Lumbreras, 2000: 3).

El control sobre la política normativa de la economía le permitió al gobierno centralizar las decisiones políticas en todo el país, gestándose una relación de dependencia entre desarrollo económico y centralización del poder. Una vez que el primero fallara, el desempeño del segundo era, ciertamente, vulnerable.

Después de la Segunda Guerra Mundial, y desde una particular propuesta histórica, el desarrollo se ha inventado como la transformación total de las culturas y las formaciones sociales de América Latina, de acuerdo con los dictados de las culturas del llamado Primer Mundo. Esto tuvo que ver con un proyecto ambicioso, el cual pretendía crear las condiciones necesarias para reproducir en todo el mundo los atributos característicos de las sociedades avanzadas: un alto nivel de industrialización y urbanización, tecnificación de la agricultura, rápido crecimiento de la producción material y niveles de vida, igualdad de oportunidades para todos, difusión de ideas democráticas, adopción de la educación y valores culturales modernos. A pesar de lo anterior, las políticas desarrollistas han tendido a ser regionalmente específicas, donde la “modernización” más que homogeneizar los

territorios, separó las metrópolis del interior. Conforme los mercados de exportación se convirtieron en el motor del desarrollo, se conservaron los patrones de desigualdad regional, y sólo algunas regiones se beneficiaron del comercio y de la inversión, en tanto otras sufrieron el abandono. El desarrollo promovió ciudades importantes donde una acaudalada elite y creciente clase media letrada fueron los principales beneficiarios del crecimiento económico, de la infraestructura urbana y del florecimiento cultural.

De esta manera, la naturaleza del desarrollo capitalista se modificó significativamente de un lugar a otro. Por ejemplo, en algunas regiones el mercado mostró cierta afinidad con la fuerza de trabajo asalariada y absorbió a trabajadores emigrantes de comunidades campesinas locales, nacionales e internacionales. En otros lugares se reforzaron formas “tradicionales” de peonaje y se crearon diversas formas de trabajo.

Para poner en práctica el proyecto desarrollista se conjuntaron capital, ciencia y tecnología, con una espiritualidad religiosa como trasfondo. Sin embargo, esto suponía una linealidad universal de los ritmos occidentales, desde donde se comenzó a enunciar lo conveniente para el conjunto del planeta, sin tomar en cuenta los tiempos y espacios que posee cada cultura y pueblo y sus unidades de significación social. Si aceptamos la idea de linealidad evolutiva, debemos aceptar la de reversiones, pero si consideramos que las diferentes civilizaciones, sociedades, culturas y comunidades poseen tiempos de cambio diversos, debemos también considerar que los cambios se construyen en forma de un espiral, donde se marcan los ritmos de la transformación: en algunos casos más lento y en otros más veloz, en algunos más abierto y en otros más cerrado.

El estilo universal de desarrollo marcó los límites de la racionalidad modernizadora al circunscribirse a una lógica económica –dentro de una perspectiva de corto plazo-, cuyo modelo de crecimiento desenfrenado ha desembocado en una crisis ecológica y de productividad tecnológica que ha destruido las condiciones de habitabilidad.

Si consideramos al hábitat como el espacio que reúne las condiciones para ser habitado, donde cada cultura configura un estilo de apropiación de su ambiente y lo simboliza, reconoce sus recursos naturales y le otorga significado a sus prácticas de uso y transformación, entonces podemos comprender que la experiencia generalizada del desarrollo ha provocado un proceso de desequilibrio y ruptura en una dimensión general, global y planetaria, el cual sobrepasa un territorio o una cultura particular, Dentro de esta lógica generalizadora y totalitaria, la búsqueda de desarrollo se planifica por encima de, y a veces a pesar de, las decisiones, acciones, percepciones, afectos, significaciones de cada cultura particular. La globalización de la racionalidad económica y tecnológica se ha impuesto sobre la valorización cultural de la naturaleza y de la vida, sometiendo los potenciales ecológicos, dominando las identidades locales y subyugando sus saberes (Leff, 1998).

Así entendido, el progreso económico tiene un precio y éste es el subdesarrollo. En vez de transformaciones, se han multiplicado los problemas socioeconómicos y de libertad, de tal manera que la invención del desarrollo, como experimento histórico en el continente, ha moldeado toda concepción de realidad y acción social de los países "subdesarrollados" (Escobar, 1998). El impacto del desarrollo ha recaído sobre un ambiente conformado por bienes comunes que se contaminan y un hábitat que se destruye como costo del crecimiento (Leff, 1998).

De esta manera, el desarrollo llegó a ser un pensamiento dominante y dominador, generador de la acción y acción misma. Como experiencia histórica singular, se define por tres ejes:

1. Formas de conocimiento acerca de él mismo, que derivan en objetos, conceptos y teorías.
2. Un sistema de poder que regula su práctica.
3. Formas subjetivas fomentadas por el discurso del desarrollo a través de las cuales las personas se reconocen a sí mismas como desarrolladas o subdesarrolladas, modernas o tradicionales, avanzadas o atrasadas.

Incluso los enfoques que buscaban una alternativa al desarrollo fueron envueltos en su necesidad. El desarrollo se había convertido en una certeza en el imaginario social, la realidad había sido colonizada por el discurso del desarrollo, señala Escobar. Este discurso contiene una imaginación geopolítica que domina su significado en una voluntad de poder espacial, implícito en expresiones tales como Primer y Tercer Mundo, Norte y Sur, Centro y Periferia. A pesar de la desaparición del Segundo Mundo (comunista), la pérdida de centralidad geopolítica, la aparición de redes de ciudades mundiales y la globalización de la producción cultural, estas categorías continúan ejerciendo influencia en el imaginario y dominan el significado del desarrollo. Esto permite examinar las razones que tuvieron los países de América Latina para considerarse a sí mismos como "subdesarrollados", y ayuda a comprender la razón de que las estrategias de desarrollo (o sea "des-subdesarrollarse") se convirtieran en una tarea central, en una fuerza poderosa en el propio Tercer Mundo, presente por más de 50 años.

Lo anterior indica que nuestra visión de mundo no ha podido escapar de la noción de desarrollo como crecimiento, como aumento cuantitativo de los niveles económicos: producción, consumo e inversiones. En el último siglo, América Latina experimentó obsesivamente los dictámenes de la idea de progreso, expresión del tránsito. Hemos vivido en un anómalo y forzado trayecto que va desde formas "atrasadas" hacia el "progreso", pasando por sociedades tradicionales, agrícolas y artesanas, hasta una economía basada en la industrialización, el salario, el consumo de masas y la innovación tecnológica permanente, cuyo respaldo ha intentado ser la formación de un aparato político, social e institucional favorable al crecimiento, gracias a la planificación estatal totalizadora.

Esta concepción desarrollista fue generada por la forma tradicional de hacer ciencia, donde se intentaba vincular conocimiento completo y certidumbre, y que en ciertas condiciones buscaba la previsión del futuro y la posibilidad de desdecir el pasado (Prigogine, 2001). Aceptada la falta de certeza, el desarrollo únicamente expresa posibilidades, de tal manera que la inestabilidad, el caos, la imprecisión

del futuro y la dificultad para interpretar el pasado son los elementos que hacen posible concebir la existencia del no desarrollo y obligan a pensarlo en forma integrada, concordando las partes dispersas.

Dada la pluralidad de sentidos que se construyen localmente, los procesos de desarrollo requieren situarse en el mediano y largo plazo, además de extenderse ampliamente, en términos cualitativos, territoriales y estructurales. En referencia a lugares ocupados por grupos indígenas, las claves del desarrollo se resumen en la ecuación: recursos naturales más recursos culturales, es decir, buscar los significados sagrados y profanos del territorio, base de sustentación material y simbólica de los pueblos. Esta consideración plantea un desarrollo diferenciado desde el punto de vista local, regional y étnico.

Sin embargo, la articulación de los procesos de desarrollo con los de construcción nacional se ha cimentado en dos conceptos centrales: la integración y la comunidad. Como veremos más adelante, estos conceptos son parte del llamado capital social, que sus defensores entienden como un recurso con el cual cuentan todos los grupos, especialmente los de origen prehispánico, para acceder con más facilidad al mundo del desarrollo.

### **Los aspectos normativos del discurso del desarrollo**

Al abordar el tema del desarrollo de los pueblos indígenas debe considerarse la opinión de los diferentes agentes involucrados. En este sentido, es importante reconocer que el tema del desarrollo sobrepasa cualquier proyecto que pudiera planearse, ejecutarse o evaluarse tanto por los interesados como por el interlocutor inmediato y directo. En este caso el interlocutor es el Estado nacional, en la medida que éste está supeditado a los lineamientos generales, los intereses y los proyectos a futuro provenientes de diversos organismos internacionales.

Para hacer referencia a los planes y programas que el gobierno mexicano promueve o proyecta a nivel interno, los cuales involucran a la población en

general, incluidos los pueblos indígenas, es importante reconocer que la generación y puesta en marcha de los mismos está inscrita en procesos económicos, políticos y sociales con un carácter mundial. Por lo tanto, es inevitable considerar las políticas económicas que tanto el Banco Mundial (BM) como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) u otros organismos internacionales exigen a los países con quienes mantienen relaciones, en especial con los que participan activamente en las cumbres mundiales, como la concerniente al desarrollo.

El interés del BM en los pueblos indígenas tiene su inicio por lo menos en el año 1982, cuando publicó su *Manual de Operaciones* sobre las poblaciones indígenas.<sup>1</sup> Con base en este documento el Banco Mundial se erigió como la primera institución financiera multilateral que introdujo una política especial para el tratamiento de los pueblos indígenas en los proyectos de desarrollo.

Años más tarde, en 1991, y tomando como base este documento, el BM generó la *Directriz Operativa Concerniente a los Pueblos Indígenas*,<sup>2</sup> escrito en donde se delineaba la política del banco, cuyos objetivos consistían en “garantizar que los proyectos de desarrollo financiados por el banco no [generaran] impactos adversos para los pueblos indígenas y que [proporcionarán] beneficios acordes a las necesidades específicas de los pueblos indígenas”.<sup>3</sup>

De la evaluación de estas directrices resultó un documento preliminar de políticas relacionadas con los pueblos indígenas, en el que se diferencian claramente las

---

<sup>1</sup> *Operational Manual Statement* (OMS) 2.34.

<sup>2</sup> Este documento se refiere como OD 4.20. Recientemente el Banco Mundial llevó a cabo una evaluación de esta *Directriz Operativa*, la cual inició en 1998 y se encontraba en su fase final en enero del 2001. Como parte de la evaluación se revisaron los aportes recibidos y las consultas internas, en las que participó todo el Banco, con los funcionarios regionales, las redes y sectores involucrados.

<sup>3</sup> “Resumen de las consultas a Participantes Externos con respecto al documento preliminar del Banco Mundial de la política sobre Pueblos indígenas” (Documento preliminar OP/BP 4.10), (<http://lnweb18.worldbank.org>).

políticas y los procedimientos (ambos son obligatorios), así como las prácticas apropiadas (aconsejables).<sup>4</sup>

En estos documentos se incluye una definición de pueblos indígenas, los objetivos y la política del banco con respecto a éstos, el rol que la institución desempeñaría en torno al desarrollo de los mismos y su proyecto de desarrollo, el cual consistía en directrices a seguir por los gobiernos nacionales en su calidad de países miembros. Los criterios propuestos por el BM para la definición e identificación de los pueblos indígenas no presentan diferencias sustanciales frente a aquellos que el gobierno de México utiliza para el reconocimiento de los mismos desde, por lo menos, la primera mitad del siglo XX

Esta definición señala que “los pueblos indígenas pueden ser identificados en determinadas áreas geográficas por la presencia, en diferentes grados, de las siguientes características: a) gran apego al territorio ancestral y los recursos naturales de esas áreas, b) identificación propia e identificación por otros como miembros de un grupo cultural distinto, c) una lengua indígena, d) presencia de instituciones sociales y políticas consuetudinarias, y e) producción principalmente orientada hacia la subsistencia”.<sup>5</sup>

Es necesario reconocer que al tratarse de un documento directriz (nuevamente presentado en noviembre de 1997), elaborado por un organismo internacional cuyas decisiones y recomendaciones tienen un carácter rector en las decisiones estatales, su definición no es objetada por el gobierno mexicano, más aún, es reforzada por la tradición histórica que enmarca las políticas indigenistas nacionales desde los años 40. Esta definición presupone la existencia de una comunidad armónica compuesta por indígenas conocedores de su origen y ufanos de su identidad india, y supone una diferenciación general entre lo indígena y lo no

---

<sup>4</sup> “Políticas Operacionales/Normas de Procedimientos del Banco”, OP/BP 4.10, discutido y aprobado en febrero de 2001. Es necesario señalar que las políticas internas relacionadas con los pueblos indígenas seguirán reconociendo los procedimientos y prácticas de la *Directriz Operativa Concerniente a los Pueblos Indígenas* en su versión de noviembre de 1997, hasta no ser ratificado el documento OP/BP 4.10. (<http://lnweb18.worldbank.org>).

<sup>5</sup> *Directriz Operativa Concerniente a los Pueblos Indígenas*, en <http://wbln0018.worldbank.org>.

indígena bajo el supuesto de la homogeneidad, lo cual contrasta frecuentemente con la realidad. Lo que se ve son comunidades desarticuladas por efecto de la pérdida de tradiciones, por los procesos de migración y de la flexibilización de mercados de trabajo, procesos que afectan a todos los estados de la república y grupos étnicos. La desarticulación social de las comunidades ha significado que se abran cada vez más al contacto cultural y social, a diversos sistemas de creencias, que se inserten en distintos tipos de mercados y que accedan a una estructura de poder que no sólo las afecta sino que las transforma con mayor profundidad.

En los objetivos y la política del BM, en atención a los pueblos indígenas, se promueve el interés en los procesos de desarrollo con base en el respeto a la dignidad, los derechos humanos y la singularidad cultural. Sin embargo, no se define de manera clara el peso de tales perspectivas, puesto que éstas dependerán finalmente de la particular interpretación de los gobiernos de los países miembros, así como de la legislación interna, siempre y cuando no infrinjan, en términos generales, los planteamientos del banco.

Por ejemplo, con relación a los proyectos de inversión, el BM señala que en aquellos “proyectos de inversión que afectan a los pueblos indígenas, el prestatario deberá preparar un plan de desarrollo de los pueblos indígenas que sea consistente con la política del banco (...)” Para que este plan de desarrollo sea exitoso, los gobiernos deben seguir las siguientes normas:

- a) Preparar un plan de desarrollo culturalmente apropiado, basado en la plena consideración de las opiniones preferidas por los pueblos indígenas involucrados en el proyecto.
- b) Los estudios previos a la inversión anticiparán las tendencias adversas que podrían ser inducidas por el proyecto, y deberán desarrollar los medios para evitar o mitigar el daño.
- c) Las instituciones responsables de la interacción del gobierno con los pueblos indígenas deberán poseer la experiencia social, técnica y legal necesarias para llevar a cabo las actividades de desarrollo propuestas.

- d) Los patrones locales de organización social, las creencias religiosas y el uso de los recursos estarán considerados en el diseño del plan.
- e) El plan deberá evitar que se cree o agrave la dependencia de los pueblos indígenas en las entidades ejecutoras de proyectos.

La planificación deberá fomentar el temprano traspaso de la dirección del proyecto a la población local. En la medida en que fuere necesario, el plan deberá incluir, desde el comienzo del proyecto, educación general y entrenamiento en habilidades de gestión para los pueblos indígenas.<sup>6</sup>

Aunque parezca reiterativo, el plan normativo de estas directrices carece de cualquier sentido de realidad, ya que parte de supuestos *a priori* respecto al sentido de comunidad e identidad de los indígenas, y únicamente toma en consideración necesidades definidas desde fuera de tales comunidades y desde arriba de la sociedad. El trasfondo de esta normatividad busca la integración asimétrica de los grupos indígenas a la vida nacional así como la uniformidad de los estilos de vida, coartando la emergencia de diseños de transformación, que puedan originarse como parte de la creatividad y del repertorio cultural de los propios pueblos. De esta manera se inhibe el desarrollo cultural de los pueblos indígenas y se limita profundamente el abanico de posibilidades que tiene cada cultura para dar respuesta a los cuestionamientos del medio y del comportamiento humano, expresados en la alimentación, la reproducción y la afectividad.

Los objetivos y la política del Banco Mundial marcan orientaciones generales que deben considerar los gobiernos de los países miembros y que tienen impacto en los programas que el gobierno mexicano propone para el desarrollo de las poblaciones indígenas.

---

<sup>6</sup> *Directriz Operativa Concerniente a los Pueblos Indígenas*, en <http://wbln0018.worldbank.org>.

A través de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible<sup>7</sup> el BM destaca siete aspectos en el plano normativo para el desarrollo de los pueblos indígenas:

1. Respetar los territorios y libre determinación de los pueblos indígenas como una condición necesaria para fortalecer los procesos de asociación y gestión que permitan el desarrollo en condiciones de igualdad.
2. Lograr el desarrollo sostenible a través del apoyo al Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas<sup>8</sup> y con la promoción de modelos de gestión del medio ambiente y el desarrollo sostenible, delineados por el BM (lo primero relacionado con los resultados de la Cumbre de la Tierra, y lo segundo con el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas). Finalmente, vincular los anteriores aspectos con las propuestas del Programa 21.<sup>9</sup>
3. Para generar un desarrollo autónomo de los pueblos indígenas, se plantea la colaboración de los grupos indígenas en la puesta en marcha de políticas, programas y proyectos referidos al desarrollo sostenible. Sin embargo se deja de lado su participación en la elaboración de los mismos, de manera tal que su papel se limita sólo a la participación en la evaluación, a la formación para la ejecución y al fomento de las actividades que cuentan con los indicadores sociales manejados por el BM y con los plazos y modelos de gestión adecuados a las particularidades de “cada cultura”.
4. Respecto a la seguridad alimentaria, la agricultura sostenible, la producción y el comercio, basados en el respeto a la tradición y la diversidad, el BM se propone promover la conservación, uso y gestión de los alimentos tradicionales, la flora, la fauna y la diversidad biológica, así como el

---

<sup>7</sup> La Comisión sobre el Desarrollo Sostenible se creó en diciembre de 1992 para supervisar y poner en práctica los acuerdos locales, nacionales, regionales e internacionales. Esta comisión se instituyó, posteriormente, en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, llevada a cabo en Bali, Indonesia, en el año 2002.

<sup>8</sup> Este órgano es el punto de encuentro de los pueblos indígenas de todo el mundo. En él se reúnen a través de sus representantes con la intención de llevar la voz indígena a los organismos internacionales, y con el propósito de que en la delineación de las políticas económicas, ecológicas y de desarrollo sea incluida la opinión de todos los indígenas. Cabe destacar que algunos investigadores consideran que a este foro se presentan los llamados “indígenas profesionales”, refiriéndose a quienes toman una posición política que les permite hacerse de los recursos destinados a los pueblos indígenas en su calidad de grupos minoritarios.

<sup>9</sup> El *Programa 21* o *Agenda 21* se refiere a las resoluciones obtenidas por 178 países en la Cumbre de la Tierra, celebrada en 1992.

reforzamiento de los propios modelos, sistemas y redes de producción y comercio indígenas.

5. En cuanto a la relación entre los pueblos indígenas, los bosques y las zonas protegidas, se destaca la importancia que revisten las zonas boscosas o protegidas para los intereses de algunos sectores de la economía internacional. En los convenios firmados desde 1992, en la Cumbre de la Tierra, se ve reflejado dicho interés por las disposiciones que a este respecto se dan a conocer. Un ejemplo es la recomendación de finalizar la reconversión forestal, la degradación y la deforestación aplicando programas que incidan directamente en aquellos lugares habitados por los pueblos indígenas y que por muy diferentes razones son considerados como zonas protegidas. A pesar de que se sugiere el respeto por los derechos, territorios, necesidades y beneficios de los pueblos indígenas, también se invita a incluirlos en una ordenación forestal sostenible.
6. Tomando en cuenta el punto anterior, se invita a propiciar el desarrollo del turismo sostenible en los territorios de los pueblos indígenas, bajo la idea de que ellos sean los propietarios, administradores y beneficiarios del mismo. Sin embargo, toda vez que no se esclarecen los procedimientos para su realización, se generan vacíos que posibilitan la puesta en marcha de planes y proyectos en los que los indígenas pasarían a ser trabajadores sin capacidad de inversión ni de competencia económica.
7. En torno a los aspectos de educación, comunicaciones, ciencia y tecnología se propone la promoción de programas de capacitación en derecho indígena y en las prioridades de desarrollo sostenible, con el propósito de mejorar la aplicación de las políticas de cooperación para el desarrollo con los pueblos indígenas.

En estas directrices se puede reconocer toda una política internacional dirigida a los pueblos indígenas, en la medida que áreas vinculadas con su desarrollo, como el uso de recursos naturales y el territorio, impactan en los campos de acción de políticas y estrategias económicas de largo alcance y de carácter prospectivo. Bajo esta mirada, y pensando en la importancia de la cooperación internacional

para la solución de problemas, fue que en 1990 la ONU proclamó al año 1993 como el Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo.

Para tratar el tema de desarrollo sostenible y pueblos indígenas el BM reunió a jefes de estado, ministros, directivos del sector privado y representantes de la sociedad civil en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible,<sup>10</sup> con la finalidad de asegurar el crecimiento económico y disminuir la pobreza. En la cumbre se consideraron ciertos indicadores de desarrollo a largo plazo (hacia 2015), como: el ingreso, la tasa de analfabetismo, al acceso a los servicios sanitarios, el acceso a la educación y la disminución en la tasa de mortandad en niños menores de cinco años.

Para alcanzar tales objetivos, fueron señalados los siguientes aspectos que definen y configuran una concepción progresiva del desarrollo:

- a) Obtener un crecimiento sustancial en los ingresos y la productividad de los países en desarrollo.
- b) Manejar las transiciones sociales, económicas y ambientales hacia un mundo predominantemente urbano.
- c) Responder a las necesidades de cientos de millones de personas que viven en tierras ambientalmente frágiles.
- d) Cosechar los "dividendos demográficos" que resultarán de la reducción en las tasas de dependencia y de crecimiento demográfico.
- e) Evitar los conflictos sociales y ambientales, tanto en el ámbito local como en el mundial.<sup>11</sup>

Estas sugerencias son una muestra de que la política del desarrollo, a inicios del siglo XXI, continúa estrecha y rígidamente ligada al pensamiento clásico de progreso, con un devenir lineal que intenta regular la transición de sociedades

---

<sup>10</sup> Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, Johannesburgo, Sudáfrica, 2002 (<http://econ.worldbank.org/wdr/wdr2003/>).

<sup>11</sup> Estos aspectos fueron sugeridos en el *World Development Report 2003* como complemento a la propuesta que hizo la cumbre de promover, en los países en desarrollo, la participación y la creación de instituciones que administren los recursos, fundadas en la inclusión y la transparencia (<http://econ.worldbank.org/wdr/wdr2003/>).

tradicionales hacia una modernidad decidida y delimitada por países centrales situados en occidente. Se generaliza el desarrollo. Los tiempos y espacios con un significado local dan lugar a procesos de cambio hacia un estado superior y mejor definido por parámetros de la sociedad urbana, industrial y tecnificada, como un polo ideal que debe ser alcanzado por todas las sociedades, grupos y pueblos. Esta generalización supone situaciones sociales semejantes entre los “pobres de todo el mundo”, contexto en el cual las diversidades locales y las identidades quedan sujetas a una categoría homogeneizante y predominante: la pobreza, blanco del combate de las fuerzas oficiales del desarrollo. En esta categoría caben los pueblos indios, de tal manera que combatir la pobreza incluye arremeter en contra de la diversidad.

El desarrollo de los pueblos indígenas establece la necesidad de aumentar el ingreso y la productividad de los países a partir de una mejor administración del capital humano y físico, así como de los activos ambientales como el agua dulce y las poblaciones de peces, además de los activos sociales (confianza) y de la construcción de una “futura industria de ecoturismo”.<sup>12</sup>

De esta manera, el futuro de los pueblos indígenas queda sujeto a posibilidades que únicamente el Estado o entidades aún más abstractas tendrían que resolver, lo cual pone al desarrollo fuera del alcance de sus manos.

En la *Guía para el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2003* se expresan recomendaciones que impactan directamente en el programa de desarrollo para los pueblos indios en México, ya que se dan directrices para fomentar las inversiones foráneas y la explotación de los recursos desde la perspectiva de una economía de mercado. Al mismo tiempo se indica la necesidad de “evitar la inflación y proteger a los inversionistas, asegurar el trabajo y la entrega de servicios, mantener los activos y sistemas ambientales para utilizarlos, evitar la delincuencia y mantener la paz (...) Los mercados funcionan bien para abordar ciertos tipos de problemas de coordinación (como ajustar la oferta y demanda de

---

<sup>12</sup> *Guía para el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2003*, capítulos 1 y 2.

bienes, servicios y activos físicos) si se cuenta con las instituciones de apoyo pertinentes (como los derechos de propiedad)".<sup>13</sup>

Más adelante del mismo documento, y fundado en estudios de prospección, se advierte de la escasez de agua para el año 2025, por lo que se señala la necesidad de instituciones para asignar los derechos de agua, del establecimiento de caudales que permitan asegurar el mantenimiento de los ecosistemas y de la prevención de la explotación indiscriminada de recursos. Finalmente, se refiere a la importancia de promover la integración de capitales, de dar seguridad a las inversiones y con ello fortalecer el ejercicio de la autoridad, del manejo del medio ambiente (regulando la contaminación, administrando racionalmente bosques e industrias pesqueras), del adecuado uso de los recursos económicos que se dispongan, y, por último, de la necesidad de evitar conflictos sociales para generar un marco de cooperación entre Estado, sector privado y sociedad civil.

En esta sentencia, displicente de la diversidad étnica y cultural, el concepto de desarrollo es general, "generalizante", estructural y "estructurante", busca el acercamiento entre la sociedad y las reglas del mercado, la desregulación económica, la inversión privada en los recursos naturales, la concertación y la conciliación social tripartita (economía, gobierno y sociedad) como telón de fondo para el crecimiento de la inversión y de la productividad. La visión productivista del desarrollo establece un escenario que deja muy poco margen de movimiento a los actores que en él se desenvuelven.

Otra serie de reglas relacionadas con el carácter normativo del desarrollo a través del Estado se encuentra en el *Programa para el Medio Ambiente y el Desarrollo (Programa 21)*.<sup>14</sup> En ese programa surge una declaración que tiene como finalidad encontrar una forma de desarrollo que reconozca la relación entre el crecimiento económico, la equidad social y la protección del medio ambiente. En esta lista de

---

<sup>13</sup> *Guía para el informe sobre el Desarrollo Mundial 2003*, capítulos 3, 5 y 7.

<sup>14</sup> Este programa fue adoptado por 178 países en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), también conocida como Cumbre de la Tierra, celebrada en 1992 en Río de Janeiro, Brasil.

intenciones se reconoce y destaca el papel de las poblaciones indígenas y sus comunidades y, bajo el concepto de *tierra*, se identifica al medio ambiente de las zonas que ocupan “tradicionalmente” las poblaciones indígenas.<sup>15</sup>

De esta manera, se establecen los objetivos hacia los que deberán tender las acciones que establezcan tanto los gobiernos como los organismos intergubernamentales. El primer objetivo propone reconocer que las tierras y las comunidades indígenas deben estar protegidas de actividades que atenten contra el medio ambiente o que sean consideradas por la población indígena como actividades de riesgo, desde el punto de vista social o cultural. El segundo, que se reconozcan sus valores, conocimientos tradicionales y prácticas “con miras a promover un desarrollo ecológicamente racional y sostenible”, y el tercero que se promuevan otros medios de producción ecológicamente racionales que tiendan a mejorar su calidad de vida bajo la idea del desarrollo sostenible.

Esta declaración impulsa la participación de los pueblos indígenas en los procesos de formulación de políticas, leyes y programas dirigidos a la ordenación y conservación de los recursos en el plano nacional, e invita a que los gobiernos incorporen las necesidades, valores, conocimientos y prácticas de los pueblos indígenas en las estrategias de desarrollo.

A partir de estas consideraciones, que las instituciones internacionales de carácter global establecen como rectoras en la organización de los recursos y políticas nacionales, se deben analizar los planes, programas y estrategias generadas al interior de las naciones, particularmente el caso de las políticas de desarrollo indígena en México.

Otro documento de carácter normativo que tiene gran significación en las políticas nacionales relacionadas con los pueblos indígenas es el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).<sup>16</sup> En su primera parte, dedicada a la

---

<sup>15</sup> Programa 21, Capítulo 26.

<sup>16</sup> El *Convenio 169* de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre pueblos indígenas y tribales, entró en vigor el 5 de septiembre de 1991 (<http://www.ilo.org/public/spanish>).

política general, establece la realización de acciones coordinadas entre los gobiernos y los pueblos indígenas a fin de reconocer sus derechos y garantizar su integridad, de manera tal que se eliminen las diferencias socioeconómicas que pudieran existir entre éstos y los otros miembros de la comunidad nacional. Luego se recomienda la adopción de las medidas para salvaguardar, sin contrariar, los deseos expresados por los pueblos, con respecto a las personas, bienes, trabajo, instituciones, cultura y medio ambiente.<sup>17</sup>

Sobresale por su directa relación con el tema del desarrollo la aplicación del convenio por parte de los gobiernos, la cual debe estar sujeta a la consulta de los pueblos indígenas mediante los procedimientos e instituciones representativas, tomando en cuenta, de manera particular, lo siguiente:

- a) Los pueblos interesados tendrán el derecho de decidir sus prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones, su bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera. También podrán controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional, susceptibles de afectarles directamente.
- b) Siempre que haya lugar, los gobiernos deberán procurar que se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual, cultural y ambiental que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre sus pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.<sup>18</sup>

En el convenio se hace referencia a la relación entre la legislación nacional y el derecho consuetudinario, señalando la importancia de respetar usos y costumbres

---

<sup>17</sup> *Convenio 169*, artículos 2 y 4, OIT.

<sup>18</sup> *Convenio 169*, artículo 7, OIT.

toda vez que no contravengan la legislación nacional ni los derechos humanos reconocidos mundialmente. Finalmente, establece el respeto a los valores culturales y espirituales de la tierra, a la propiedad y posesión que tradicionalmente corresponde a los indígenas, y particularmente al derecho a la utilización, administración y conservación de los recursos naturales.<sup>19</sup>

### **La institucionalidad del desarrollo hacia los indígenas**

Desde finales del siglo XIX, y ya después de la Revolución Mexicana, se comenzó decididamente a construir una institucionalidad nacional para atender a los indígenas que habitan el territorio mexicano. Durante el periodo que va de 1880 a 1910 se crearon las primeras escuelas para pueblos indígenas y se dieron, después de la guerra de castas, los primeros levantamientos armados de los yaquis, coras, huicholes, otomíes y nahuas en protesta por la usurpación de sus tierras.

En la década siguiente se iniciaron estudios etnológicos con la finalidad de proponer soluciones al caos agrario y político que vive el país. Se reconocieron también los bienes comunales y se autorizó la expropiación de latifundios. Molina Enríquez buscó, desde la ciencia, la posibilidad de construir un solo rostro del mexicano, en donde el lugar de los indígenas estaría en su asimilación a la sociedad mestiza. Inició también el movimiento zapatista en el estado de Morelos para la reconquista de sus tierras y el reconocimiento legal de aquellas que se tenían en posesión.

Durante la presidencia de Álvaro Obregón y de Plutarco Elías Calles (1918-1930) se repartió la tierra para uso ejidal y se crearon el Departamento de Antropología en la Secretaría de Agricultura, el Departamento de Educación y Cultura Indígena y la Casa del Estudiante Indígena en la ciudad de México. En aquel momento se llevaron a la práctica, desde el gobierno, las teorías de la asimilación e

---

<sup>19</sup> Convenio 169, artículo 14, OIT.

incorporación de los indígenas por medio de la escuela rural mexicana y las misiones culturales. Surgió la Sociedad Unificadora de la Raza Indígena, se creó el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) e indígenas y campesinos se incorporaron a un movimiento social que presionó para que se cumplieran las leyes agrarias.

En 1938 se fundó el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) para estudiar y proteger a los pueblos indígenas y al patrimonio cultural, proponiéndose también el uso de las lenguas vernáculas para la educación de los indígenas. Más tarde, en la década de 1940, se organizó el Primer Congreso Indigenista Interamericano, celebrado en México con el objetivo de respetar y cuidar a los pueblos indígenas para su desarrollo dentro de las políticas del Estado. También en esa década se repartieron millones de hectáreas a ejidos y comunidades a través de la Reforma Agraria, por mediación del Banco de Crédito Ejidal, y se creó el Departamento de Asuntos Indígenas. En el ámbito de las políticas estatales dirigidas a los pueblos indígenas se expandió la escuela rural y se construyeron 33 internados indígenas en distintas regiones étnicas. En el ámbito político, la Confederación Nacional Campesina, que nació dentro del Partido de la Revolución, afilió a todos los indígenas a ese partido, antecedente directo del actual Partido Revolucionario Institucional (PRI).

En 1948 se fundó el Instituto Nacional Indigenista (INI) y a partir de la siguiente década se crearon los centros coordinadores. El primer centro se fundó en San Cristóbal de las Casas, en 1951, bajo el esquema funcionalista de región cultural y centros rectores que se agruparon bajo la idea de funcionar como centros promotores del desarrollo, con la participación de agrónomos, economistas, médicos, veterinarios, maestros, etcétera. En esta época se aplicó la teoría de la integración económica y cultural, se crearon los patrimonios indígenas del Yaqui y del Valle del Mezquital, y se fundaron la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y el Instituto Mexicano del Café (INMECAFE) para apoyar económicamente a los campesinos indígenas.

Como parte de las políticas públicas, en 1963 se reconoció la educación bilingüe como medio para la castellanización de los indígenas y se experimentó la educación en los centros coordinadores. Después de 1968 surgieron movimientos guerrilleros en Guerrero, Chihuahua y Oaxaca; movimientos que también se hicieron presentes en la ciudad de México.

En la década de 1970 se fundaron 60 nuevos centros coordinadores del INI con cobertura nacional, se creó el Fondo Nacional para las Artesanías (FONART) y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), con préstamo del Banco Mundial. Como parte de las políticas culturales se estableció la Dirección de Educación Indígena, reconociéndose la educación bilingüe y bicultural. Se crearon también el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) para estudiar la problemática indígena. En lo político se organizó el Primer Congreso Indígena en Chiapas (1974), y un año después, el Primer Congreso Nacional de Pueblos Indígenas en Michoacán, organizado por la Confederación Nacional Campesina (CNC) y el PRI. También fueron creados el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas y la Asociación Nacional de Profesores Indígenas Bilingües.

Entre 1980 y 1990 México tuvo una apertura económica y cambios orientados por la filosofía neoliberal, cuya máxima expresión se alcanzó con la inclusión del país en el Tratado de Libre Comercio, mientras que las teorías de la marginación y la extrema pobreza influían en los lineamientos de las políticas gubernamentales. En este contexto y bajo presión de las empresas privadas se canceló el reparto agrario y en su lugar se consolidaron los programas Coplamar y Solidaridad. Bajo la política proteccionista del Estado surgió la Dirección de Culturas Populares. En la zona de las Huastecas los conflictos agrarios se radicalizaron y surgieron varias organizaciones independientes de indígenas y campesinos.

En 1992, bajo el mandato del presidente Salinas, se modificó el artículo 27 constitucional con el objetivo de privatizar el ejido, y se creó el Programa Nacional

de Solidaridad (PRONASOL). Dos años más tarde en Chiapas se dio el levantamiento indígena dirigido por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), marcando a esta década con la larga historia de resistencia cultural y armada de los grupos indígenas, en contra de la asimilación y la integración forzada, bajo el precepto de perder sus identidades.

El final del siglo XX deja como conclusión que la institucionalidad del desarrollo hacia los pueblos indígenas nunca ha traspasado el horizonte del asistencialismo, como queda de manifiesto en los programas sociales específicos que se comentarán en apartados posteriores.

### **Plan Nacional de Desarrollo y su vinculación con los indígenas**

El Plan Nacional de Desarrollo, dentro del modelo de desarrollo, se enmarca en la llamada reforma del Estado que rompe con la centralización de las decisiones políticas concernientes a la normatividad de la economía, y busca el diseño de una nueva articulación entre sociedad y gobierno, que aborda tres rubros básicos: régimen político o política misma, reforma de la constitución y proceso de gobierno o gestión pública.

El ex presidente Carlos Salinas fue el iniciador de los primeros intentos por comenzar la reforma de Estado, con lo que se llamó liberalismo social, que consistió en reestablecer una nueva lógica de relación con la sociedad a través del concepto solidaridad. Pero fue Ernesto Zedillo quien, como presidente, comenzó a renunciar a algunos de los poderes metaconstitucionales y a fortalecer las instituciones centrales para adherirse al Estado de derecho: “La reforma del Estado consiste principalmente en la fundación de unas nuevas y más satisfactorias relaciones entre éste y la sociedad, más fructíferas caracterizadas por dar mayor libertad y más amplias posibilidades de realización para los hombres y, por brindar seguridad en el disfrute de los derechos...” (García, 2001: 51).

Sin embargo, la reforma del Estado no solamente tiene que significar una ruptura con las viejas prácticas de relación Estado-sociedad, sino que debe nutrirse de un nuevo contenido. Debe definir diversos contenidos y orientaciones atribuidas al término, tanto en el gobierno como en los diferentes grupos y sectores que habitan el país (Fuentes y Lumbreras, 2000: 14). La actual tendencia a evaluar la vitalidad de la reforma se ha circunscrito al acotamiento del poder presidencial en asuntos que, sobre todo, tienen que ver con los procesos electorales, y en ese sentido es claro que no se puede negar el avance de procesos democráticos vividos con un sistema, federalista, multipartidista, con un órgano ciudadano como rector de las elecciones, con mayor libertad en los medios de comunicación y con la emergencia de un nuevo tipo de participación activa de la sociedad civil, en especial la de los grupos indígenas: "...El principal fruto de la reforma del Estado ha consistido en recuperar para la sociedad su capacidad de participación en los espacios tradicionalmente ocupados por el gobierno" (González, 1995: 17).

Lo anterior no garantiza el rompimiento del gobierno con los vínculos corporativos que tenía con los grupos de presión antes y después de la reforma del Estado. Una cosa es que el Estado haya dado ciertas libertades a la sociedad civil, justo donde no pudo actuar por imposibilidades económicas, y otra muy distinta es que las antiguas formas de relación con las organizaciones existentes se mantengan en la misma lógica clientelar y antidemocrática, en un tipo de relación que se ha llamado "neocorporativismo": "El que considera los intereses de los trabajadores y los empresarios como parte del 'interés general' y sobre esta base subordina cualquier reivindicación a los intereses de las multinacionales, sacrificando decenas de reivindicaciones en el altar de la productividad y de la competitividad" (<http://www.informacionobrera.org/cadis/cadis1.html>).

Entonces, por un lado, el corporativismo no es más la intervención del Estado en la organización interna de los sindicatos y demás organizaciones sociales, sino que ahora actúa ante la necesidad de unificar los intereses de los empresarios, gobierno y trabajadores en aras del desarrollo de todos, dejando en manos de los organismos financieros y empresas transnacionales la toma de decisiones. Por

otro lado, se entiende al corporativismo como la ruptura entre las corporaciones y el gobierno, como una estrategia del Estado para desentenderse de las obligaciones que antaño tenía con ellas, en una lógica de intercambio de favores. Actualmente es claro que el Estado no interviene en la toma de decisiones de los sindicatos, pero tampoco es capaz de mejorar las situaciones que les dan origen.

En el contexto descrito, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el eje central que articula los programas sociales. Sus objetivos trazan las líneas que deben seguir otros, como son el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, el Programa Especial para Pueblos Indígenas y aquellos que directamente se articulan con este último, como el Programa Nacional Forestal, el Programa Estratégico para la Procuración de Justicia Ambiental, el Programa de Trabajo 2001-2006 de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, la Cruzada por los Bosques y el Agua, el Programa para Detener y Revertir la Contaminación de los Sistemas que Sostienen la Vida (agua, aire y suelos), el Programa para Revertir la Pérdida de Capital Natural, el Programa para Conservar los Ecosistemas y su Biodiversidad, el Programa para Promover el Desarrollo Sustentable, el Plan Puebla-Panamá, el Proyecto Escalera Náutica, el Corredor Biológico Mesoamericano y el Programa de Equidad de Género.

El Plan Nacional de Desarrollo establece entre sus objetivos fundamentales: “renovar las políticas económicas y sociales del gobierno, y cambiar los criterios de asignación de recursos públicos para aprovechar oportunidades y mitigar los efectos adversos del proceso, [dicha] renovación se debe sustentar en la educación, la gobernabilidad democrática, la salud, la seguridad pública, el desarrollo económico dinámico e incluyente y la competitividad, como los elementos más importantes para tener el potencial que nos permita aprovechar las oportunidades”.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Para lograr esto, el gobierno, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, generó el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006, que define acciones tendientes a la obtención de recursos para cumplir los objetivos del PND (lograr el crecimiento económico), a partir del reconocimiento de los índices de desarrollo (<http://www.shcp.gob.mx>).

Es importante señalar que estos objetivos básicos del desarrollo orientado a los pueblos indios son sustancialmente semejantes a los que establece el proyecto modernizador que guió la construcción del Estado-nación, es decir, la educación universal y uniforme, la ampliación de los espacios democráticos e incluyentes y la expansión del mercado interno para vincularse al internacional, objetivos que buscan romper con un pasado tradicional y arcaico para construir una sociedad moderna y cohesionada bajo el modelo del mestizaje.

Este conjunto de atributos, que adquieren vida propia, se reflejan en la autonomización de la economía de la esfera política y definen el contexto en el que emergen los indicadores del desarrollo y sus programas específicos, como se verá en los cuatro apartados siguientes.

### **Índices institucionales del desarrollo**

Los índices del desarrollo se comprenden dentro de un supuesto básico y fundamental: el crecimiento económico. En el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) se define el crecimiento económico como un concepto “que se reduce a la generación de la riqueza”, mientras que al desarrollo económico se le reconoce un carácter multidimensional que hace referencia a la mejora en la calidad de vida de la población.

Así como ha sido definido el desarrollo económico, su evaluación se fundamenta en el consenso internacional, en el que son relevantes los indicadores de pobreza, las condiciones de salud, los niveles de educación, la distribución de la riqueza, el desarrollo institucional y, en general, la capacidad de la economía para satisfacer las necesidades de toda la población.

En este planteamiento, tan burdo como economicista, basado únicamente en el crecimiento, se excluye el concepto de calidad de vida, a pesar de que el discurso del desarrollo se orienta declaradamente en ese sentido.

A continuación se presentan los datos que recoge el PRONAFIDE en torno al nivel de desarrollo, según los siguientes indicadores económicos: nivel de ingreso, salud, educación, nutrición, vivienda, distribución del ingreso, desarrollo institucional y desregulación económica. Estos datos serán comparados con algunos de los que aporta la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI antes Instituto Nacional indigenista, INI) con base en el censo del año 2000.

### *Nivel de ingreso*

En los últimos treinta años el nivel de ingreso *per cápita* ha mostrado una tendencia creciente, interrumpida por crisis recurrentes, sin embargo, ha tenido un crecimiento desde mediados de la década pasada. Mientras que en 1995 era de 3.1 mil dólares anuales, en el año 2001 alcanza al cifra de 5.1 mil dólares anuales. Sin embargo, el porcentaje de la población que recibe un ingreso menor al necesario para adquirir una canasta de alimentos con los nutrientes y calorías mínimos para mantenerse saludable,<sup>21</sup> en 1992 fue de 53.5 % y en el año 2000 de 53.3 %.<sup>22</sup>

Esto indica que el aumento en el ingreso *per cápita* no se ve reflejado en el bienestar para un número mayor de habitantes. El problema de este indicador, que surge de la lógica económica del desarrollo, es que no hace referencia a un tema inherente al ingreso, que es su distribución. El ingreso *per cápita* puede indicar un aumento, sin embargo las condiciones de vida de la población permanecen inalteradas, como se observa en los ejemplos que a continuación se exponen con la única finalidad de ilustrar este indicador del desarrollo.

La proporción de la población total que cuenta con un nivel de ingreso suficiente para satisfacer las necesidades de salud, alimentación y vivienda,<sup>23</sup> en 1992 fue

---

<sup>21</sup> No se indica cuál es el mínimo necesario, ni los parámetros de medición.

<sup>22</sup> Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006.

<sup>23</sup> No se indica qué se considera por ingreso suficiente.

de 42 % y en el año 2000 también de 42 %. Esto significa que el crecimiento no ha logrado que un mayor número de población se vea beneficiada..

La CDI y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ofrecen datos relacionados con el ingreso de la población indígena ocupada laboralmente. En primer lugar se considera que el total de indígenas en el país es de 10 253 627.<sup>24</sup> La cifra de población indígena se obtiene de contabilizar a la población de lengua indígena más la perteneciente a hogares donde los padres o alguno de sus habitantes hablan lengua indígena o pertenecen a algún grupo indígena.

En el siguiente cuadro se muestra la condición laboral de la población indígena económicamente activa, de 15 años o más, por sexo, en el año 2000.

	Hombres	Mujeres	Total
Total	2 393 072	915 506	3 308 578
Ocupada	2 367 970	910 040	3 278 010
No ocupada	25 102	5 466	30 568

Fuente: CDI-PNUD, sistema nacional de indicadores sobre población indígena de México, 2002, a partir de Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), *XII Censo general de población y vivienda 2000*.

De acuerdo con la misma fuente, el grupo de edad más ocupado estaba entre los 20 y 29 años, pero este mismo grupo es el que cuenta también con el mayor número de desocupados.

Para el año 2000 la población indígena económicamente activa se encuentra ocupada en los siguientes sectores.

	Sector primario	Sector secundario	Sector terciario	Total
Población indígena ocupada	1 393 940	700 995	1 122 491	3 217 426

Fuente: CDI-PNUD, sistema nacional de indicadores sobre población indígena de México, 2002, a partir de INEGI, *XII Censo general de población y vivienda 2000*.

<sup>24</sup> INI-Consejo Nacional de Población (CONAPO)-PNUD, Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México, 2002.

De acuerdo con las cifras anteriores de empleo, en el año 2000 el porcentaje de población indígena ocupada por ingreso recibido en salarios mínimos mensuales (smm), es el siguiente:

	Sin ingresos %	Ingreso menor a 1 smm %	Ingreso de 1 a 2 smm %	Ingreso mayor a 2 smm %
Población indígena ocupada	24.5	27.6	28.5	19.4
Población nacional ocupada	8.4	12.3	30.3	43.6

Fuente: CDI-PNUD, sistema nacional de indicadores sobre población indígena de México, 2002, a partir de INEGI, *XII Censo general de población y vivienda 2000*.

Estos porcentajes indican la distribución del ingreso. En relación con la población nacional, la indígena concentra una parte mucho menor del ingreso, de manera que 80.6 % obtiene un ingreso menor a 2 salarios mínimos mensuales y de ellos 25 % no posee ingresos salariales. En la población nacional sólo 51 % gana menos de 2 smm y únicamente 8.4 % no posee ingresos salariales. El problema de distribución se observa con mayor claridad en la última columna donde 43.6 % de la población nacional obtiene más de 2 smm, mientras que sólo 19.4 % de la población indígena gana sobre este nivel salarial.

Como puede apreciarse, si se consideran los dos salarios mínimos como la línea de pobreza, en las cifras reportadas por la CDI-PNUD 81 % de la población indígena se encuentra por debajo de ésta.

### *Salud*

Por lo que respecta a los indicadores de desarrollo en el ramo de salud, el PRONAFIDE menciona algunos logros nacionales, pero no ofrece ninguna información en cifras: “Logros en la erradicación de la poliomielitis, el control de las enfermedades que pueden prevenirse por vacunación, el incremento sostenido de la esperanza de vida y la disminución de la mortalidad infantil...”

El porcentaje de mortalidad infantil a edades tempranas entre la población nacional, durante 1997 fue de 24.9 de cada mil niños nacidos, mientras que entre la población indígena esta cifra ascendió en algunos estados de la república a 29.7 ó 31 %, siendo la población indígena de Chiapas la más afectada. En orden de importancia, las principales causas de mortalidad infantil son afecciones perinatales, anomalías congénitas, enfermedades respiratorias y gastrointestinales y deficiencias nutricionales.<sup>25</sup>

Respecto a la nutrición en municipios rurales, la desnutrición crónica (talla por edad) alcanza 60.3 % en la población indígena de 0 a 4 años de edad, mientras que a nivel nacional es de 44 %. En la misma muestra, la desnutrición aguda (peso por edad) en la población indígena es de 41.1 % y esta cifra en la población nacional es de 29.3 %.<sup>26</sup> Esta situación ha afectado el crecimiento de la población de 6 a 9 años, entre la cual el retardo de crecimiento prevalece en 20.1 % de los municipios de población indígena, mientras que este problema prevalece en 18.7% de los municipios en México.<sup>27</sup>

En el caso de la nutrición, se establecen de manera clara los indicadores considerados para la evaluación del desarrollo nutricional infantil, que según el PRONAFIDE se definen por tres índices: el peso en relación con la edad, la estatura en relación con la edad y el peso en relación con la estatura. A este respecto la titular de la CDI, Xóchitl Gálvez<sup>28</sup> señaló que entre la población nacional las deficiencias de talla con respecto a la edad en niños y niñas son de 50.9 %, mientras que entre la población indígena son de 73.6 %; y que la

---

<sup>25</sup> Cuadernos de salud reproductiva por entidad, Consejo Nacional de Población, con base en Secretaría de Salud, Dirección General de Educación Indígena, mortalidad 1990-1997, y estimaciones de CONAPO, 2000.

<sup>26</sup> Chávez, M. C. *et al.*, 2003 y INSP-SS-INEGI 2000, *Encuesta Nacional de Nutrición 1999*. Tomo I INSP, México 2000.

<sup>27</sup> INI-CONAPO-PNUD, *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México 2002*. México 2002.

<sup>28</sup> Xóchitl Gálvez, Discurso en la Mesa: Iniciativa presidencial y los Indígenas en México, ciudad de México, 27 de marzo de 2001. También fueron presentadas en el Foro Internacional Mujer Trabajadora, el 18 de septiembre de 2001, y en la ciudad de Puebla en el Discurso *El futuro de los pueblos indígenas en México*, el 25 de abril de 2001.

desnutrición en menores de 5 años entre la población nacional es de 38.5 %, mientras que entre la población indígena es de 58.3 %.

### *Educación*

Dentro de los objetivos que plantea el PRONAFIDE se encuentra la posibilidad de ofrecer una educación que cumpla tres requisitos principales: cobertura, equidad y calidad. menciona, además, algunas de las variables que impactan en el desarrollo educativo del país, tales como las relaciones que se dan entre ingreso y años promedio de educación, la marginación y el grado de escolaridad, asistencia, lejanía y medios económicos. Subraya que la importancia de la educación es “lograr incrementos sostenidos de la productividad laboral”, a través de la vinculación entre la educación profesional y técnica con las necesidades de las empresas, para lo cual promueve el impulso de programas de estudios que respondan a las necesidades del mercado laboral. En este sentido, cabe preguntarse si la preocupación es el desarrollo de las poblaciones indígenas o se trata de preparar recursos humanos para el mejor funcionamiento de las empresas, y si los objetivos se han cumplido.

La CDI reporta las siguientes cifras de población indígena, mayor de 15 años, hablante de lengua indígena (HLI) para el año 2000.

	Hombres	Mujeres	Total
HLI	2 237 805	2 336 861	4 574 666
No HLI	752 689	848 612	1 601 301
Total	2 990 494	3 185 473	6 175 967

Fuente: CDI-PNUD, sistema nacional de indicadores sobre población indígena de México, 2002, a partir de INEGI, *XII Censo general de población y vivienda 2000*.

Estas cifras muestran la importancia que tiene para las mujeres indígenas hablar y reproducir el uso de la lengua indígena, y la importancia de este indicador de identidad, aunque también es notable el alto porcentaje de población que no habla lengua indígena.

El siguiente cuadro muestra la asistencia escolar de población indígena de 6 a 24 años en México 2000.

	Asiste a la escuela		No asiste a la escuela		Total	
Población Indígena de 6 a 24 años	2 821 188	59.1 %	1 948 403	40.8 %	4 769 591	100 %
Población Indígena de 6 a 14 años	2,131,983	87.0 %	318,909	13.0 %	2,450,892	100 %

Fuente: CDI-PNUD, sistema nacional de indicadores sobre población indígena de México, 2002, a partir de INEGI, *XII Censo general de población y vivienda 2000*.

Estas cifras indican la importancia otorgada a la escuela. La población que más asiste a la escuela está entre 6 y 14 años de edad, lo cual significa que asisten preferentemente a la primaria. De hecho, 24 % de la población indígena entre 15 y 29 años tiene la primaria completa, es decir, una cifra mayor que la de los demás niveles educacionales.<sup>29</sup>

La población indígena analfabeta en relación con el analfabetismo a nivel nacional se contrasta en el siguiente cuadro de población, mayor de 15 años, para el año 2000.

	Alfabeta		Analfabeta		Total
Población Indígena mayor de 15 años	4 497 458		1 678 509	27.2 %	6 175 967
Población nacional mayor de 15 años	56 841 673		5 942 091	9.5 %	62 783 764

Fuente: CDI-PNUD, sistema nacional de indicadores sobre población indígena de México, 2002, a partir de INEGI, *XII Censo general de población y vivienda 2000*.

Estas cifras revelan la alta proporción de población analfabeta entre los indígenas, la cual casi triplica el porcentaje en el ámbito nacional. Entre las mujeres indígenas

<sup>29</sup> CDI-PNUD, sistema nacional de indicadores sobre población indígena de México, 2002, a partir de INEGI, *XII Censo general de población y vivienda 2000*.

mayores de 15 años la cifra alcanza 65.2 %, mientras que entre los hombres el analfabetismo sólo es de 34.8 %.<sup>30</sup>

### *Vivienda*

En este apartado se señalan, de manera general, tanto las políticas de vivienda, como los puntos a considerar por los proyectos de ordenamiento territorial, oferta de servicios y construcción de viviendas, pero no se presenta una evaluación cuantificada de este índice de desarrollo.

Los siguientes, son algunos datos dados por la CDI, respecto a la falta de servicios dentro de la vivienda de residencia, y cifras sobre indicadores económicos e infraestructura habitacional de la población indígena para el año 2000.

Infraestructura de viviendas	Localidades indígenas %	Nacional %
Con piso de tierra	53.5	13.8
Sin agua entubada	42.3	15.7
Sin drenaje	73.0	21.9
Sin energía eléctrica	20.7	5.0
Sin agua, drenaje ni electricidad	13.0	2.6
Cocina con leña o carbón	62.4	17.2

Fuente: INI-Consejo Nacional de Población (CONAPO)-PNUD, Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México, 2002.

### *Desarrollo institucional*

En este capítulo se establece lo que será la política económica encaminada a la promoción del desarrollo económico, a través de la creación de incentivos y marcos normativos que beneficien fundamentalmente a la iniciativa privada.

---

<sup>30</sup> *Ibidem.*

Dado el carácter orientador del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE), en las políticas para el desarrollo a nivel nacional, los programas de los que se vale el gobierno central para la ejecución y disposición de este proceso están supeditados a lo en él se enuncia, y en este sentido, lo está también cualquier estrategia que busque el desarrollo de los pueblos indígenas. Como se verá más adelante, las propuestas de cada uno de los programas que tienen impacto en los grupos indígenas no rebasan las directrices aquí mencionadas, ni mucho menos entran en contradicción con los lineamientos marcados por los organismos internacionales.

De esta manera, la conceptualización del desarrollo y su práctica están sujetas a estos indicadores, éstos a cifras y las cifras a la intencionalidad política. Se pueden criticar los índices mismos, las cifras que los sustentan y la falta de coherencia entre índices y datos realmente duros. De tal forma que la generación de señales de desarrollo debe surgir de información sustentada en cifras reales, globales y específicas, contrastadas con la realidad cuantitativa de las poblaciones indígenas.

### **Programa Especial para los Pueblos Indígenas**

El objetivo que persigue la promoción oficial del desarrollo de los pueblos indígenas es la explotación de los recursos naturales, orientada a la actividad turística, la captación de divisas y la generación de empleos.

Bajo estos intereses fue elaborado el Programa Especial para los Pueblos Indígenas, y con fundamento en “el punto de vista de la población indígena en torno al sentido de ‘desarrollo’ para sus comunidades y las regiones en las que habitan...” Para atender directamente este punto fueron creados los siguientes programas: Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Programas Regionales para Zonas de Alta Marginación e Indígenas, cuya convocatoria está dirigida a los habitantes de zonas de extrema pobreza y a pueblos donde, por lo menos, 40 % de población es de habla indígena.

El texto del programa comienza señalando: “El reconocimiento a los derechos de los pueblos indígenas y a sus propias capacidades para construir su futuro, es uno de los compromisos contraídos por México para el cumplimiento de los objetivos de la Agenda 21, así como con diversos organismos nacionales e internacionales...” Menciona más adelante: “la política ambiental necesariamente tiene que considerar el punto de vista de la población indígena en torno al sentido de ‘desarrollo’ para sus comunidades y las regiones en las que habitan [...] las estrategias de conservación ecológica imponen restricciones que afectan las formas tradicionales de acceso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales. [...] es necesario abrir espacios de participación en política ambiental y apoyar procesos en los que las comunidades indígenas organizadas promuevan un manejo sustentable del patrimonio natural, mediante el diseño de estrategias de planeación para el aprovechamiento y reglamentación del uso de los recursos naturales que surjan de las comunidades, así como contar con una legislación que considere los derechos de los pueblos indios sobre los recursos naturales”.<sup>31</sup>

El primer objetivo del programa, según se plantea, es “mejorar la calidad de vida de los pueblos indígenas a través del manejo y aprovechamiento de sus recursos naturales y la conservación de la biodiversidad” a través de su participación en la toma de decisiones. Lo cual, si bien concuerda con el Convenio 169 de la OIT, es contradictorio con las indicaciones del Banco Mundial en relación con los proyectos de inversión: el plan deberá evitar crear o agravar la dependencia de los pueblos indígenas en las entidades ejecutoras de proyectos.

Un segundo objetivo, de carácter económico, busca el incremento de recursos económicos, promover alternativas económicas que contribuyan a frenar la depredación de los recursos naturales y, al mismo tiempo, que “responda a las necesidades de los pueblos indígenas”.

---

<sup>31</sup> Programa Especial para Pueblos Indígenas, resumen ejecutivo, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), abril 2002.

El programa está diseñado con base en el Programa Nacional de Desarrollo (PND) y al Programa Nacional del Medio Ambiente y Recursos Naturales (PNMAyRN) 2001-2006. Los puntos más importantes se sintetizan a continuación.<sup>32</sup>

El Plan Nacional de Desarrollo incluye dos puntos asociados con el desarrollo de los pueblos indígenas. El primero de ellos es el *Desarrollo Social y Humano* que incluye tres objetivos centrales:

1. Propiciar la participación directa de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional y combatir los rezagos y las causas estructurales de su marginación, con pleno respeto a sus usos y costumbres.
2. Fomentar la participación de las organizaciones sociales y civiles en el desarrollo de las políticas públicas.
3. Propiciar condiciones socio-culturales que permitan contar con conocimientos ambientales y desarrollar aptitudes, habilidades y valores para comprender los efectos de la acción transformadora del hombre con el medio natural.

El segundo punto es el *Crecimiento con calidad*, cuyos objetivos rectores se proponen:

1. Ampliar las oportunidades para la creación y desarrollo de los proyectos productivos que beneficien directamente a los grupos vulnerables de las comunidades indígenas.
2. Promover el desarrollo regional equilibrado, mediante el respeto a los planes de desarrollo urbano de la comunidad y la creación de núcleos de desarrollo sustentable que desalienten la migración regional.
3. Promover procesos de educación, capacitación y comunicación ciudadana relativos a la protección del medio ambiente y su aprovechamiento sustentable.

---

<sup>32</sup> *Ibidem.*

El Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales (PNMAyRN) 2001-2006 establece programas de carácter sectorial e institucional, como el Programa Nacional Forestal, el Programa Nacional Hidráulico, el Programa de Procuración de Justicia Ambiental y el Programa Nacional de las Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. El subprograma de Cruzadas Nacionales tiene por objeto la defensa de los bosques y el agua, así como la limpieza del medio ambiente. Los subprogramas estratégicos incluyen políticas para detener la contaminación, revertir la pérdida del capital natural, la conservación de los ecosistemas y la promoción del desarrollo sustentable. En los programas regionales y multisectoriales están considerados: el Plan Puebla-Panamá, el Programa Frontera Norte, el Proyecto Escalera Náutica del Mar de Cortés y el Corredor Biológico Mesoamericano. En los subprogramas especiales se localizan: el Programa de Equidad de Género y el Programa Ambiental para la Juventud.

Se incluye también una lista de los programas con los que el PNMAyRN mantiene conexiones e impacto en los pueblos indígenas. En este caso son los mismos antes señalados, así como otras dependencias federales, organismos internacionales y organizaciones indígenas nacionales como: la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Dirección General de Vida Silvestre, la Comisión Nacional del Agua, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Economía (SE), la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), la Secretaría de Salud (SS), el BM, el BID, el PNUD, el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, por sus siglas en inglés), la Asociación Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA), la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA), el Congreso Nacional Indígena (CNI) y las autoridades tradicionales, entre otras.

## **Programas específicos que buscan el desarrollo de los pueblos indígenas**

### *Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas*

Este programa incide de manera directa en las oportunidades de desarrollo que tienen frente a sí los pueblos indígenas, sin embargo no se vincula con otros programas nacionales, aun cuando su realización supone que “se promueve la coordinación con dependencias de los gobiernos federal, estatal y municipal, con instituciones sociales y privadas, así como con los beneficiarios que participan corresponsablemente en los proyectos”<sup>33</sup>.

Como se mencionó al inicio del apartado anterior, este programa tiene la forma de una convocatoria, en donde el apoyo máximo al que se puede acceder es de \$ 65 000 (sesenta y cinco mil pesos) para iniciar proyectos de “construcción, rehabilitación, ampliación, mejoramiento y reforzamiento de obras de infraestructura, sobre todo en materia eléctrica, carretera, distribución y suministro de agua potable, drenaje y desechos sanitarios, así como la realización de proyectos productivos que atienden la vocación productiva regional. Estos proyectos facilitan a la población objetivo generar alternativas de ocupación y empleo, que afectan directamente en niveles de ingreso y bienestar, y contribuyen al desarrollo económico y social de las comunidades a las que pertenecen”<sup>34</sup>.

### *Programas Regionales para Zonas de Alta Marginación e Indígenas*

La cobertura de estos programas tiene un carácter regional y de mediano o largo plazo, que en comparación con el anterior parece ofrecer mayores y mejores oportunidades de desarrollo, tanto por los montos ofrecidos en la convocatoria, como por el impulso a las actividades productivas, agropecuarias y de servicios.

---

<sup>33</sup> *Ibídem.*

<sup>34</sup> *Ibídem.*

Para que un proyecto tenga acceso a estos programas se consideran los siguientes criterios:

1. Promoción de acciones que busquen compensar desequilibrios regionales en materia de educación, abasto y alimentación, salud, cultura y recreación.
2. Proyectos productivos viables que atiendan las vocaciones productivas de las regiones y comunidades rurales.
3. Mejoramiento y construcción de infraestructura social básica, agropecuaria y de servicios, demandada por las propias comunidades beneficiarias, que satisfaga las necesidades e incremente la calidad de vida de los habitantes de las microrregiones y otras áreas marginadas definidas por la SEDESOL.

Para estos proyectos se ofrecen montos que van de los \$ 250 000 (doscientos cincuenta mil pesos) hasta los \$ 500 000 (quinientos mil pesos) o más, para el caso de proyectos de infraestructura. Cabe mencionar que el apoyo está dirigido principalmente a las poblaciones de los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, y que su solicitud debe ser aprobada en asamblea comunitaria o de participación social, según se establece en la convocatoria.

#### *Programa Nacional Forestal 2001-2006*

Aunque se indica que este programa se articula con el Programa Especial para los Pueblos Indígenas, la relación se da sólo en cuanto a la política de explotación sustentable de los recursos forestales, que no impacta directamente en la forma de vida de los pueblos indios. En todo caso, el influjo sobre estos pueblos deriva de que para poner en marcha el programa no pueden dejar de ser considerados, dada la cantidad de indígenas que habitan en las zonas involucradas: 5 millones según los datos de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Para lograr sus propósitos, el programa señala estrategias que pretende implementar en un periodo de largo plazo (incluso llegar hasta el año 2025), y especifica los trabajos a realizar para los próximos seis años:

- a) Identificar y extender las prácticas eficientes de manejo de recursos, tradicionalmente utilizadas por las comunidades rurales y los pueblos indígenas.
- b) Promover una regulación única que garantice la biodiversidad.
- c) Destacar el papel importante que la fauna silvestre tiene en la alimentación de la población rural.
- d) Incorporar en los esquemas de manejo de fauna silvestre, la participación de las poblaciones rurales e indígenas.
- e) Participar en Centros de Desarrollo para Comunidades Indígenas.<sup>35</sup>

#### *Programa Estratégico para la Procuración de Justicia Ambiental*

No existe vinculación directa de este programa con el Programa Especial para los Pueblos Indígenas, aunque sí implicaciones jurídicas que podrían afectar a los indígenas por el uso que hacen de los elementos del medio ambiente en los territorios que habitan.

#### *Programa de Trabajo 2001-2006 de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.*

Este programa impacta en los pueblos indígenas, principalmente a través de la generación de empleos y en la participación que tienen en algunas actividades productivas. Así lo señala el plan de trabajo, aunque no especifica las formas, ni los tiempos de su participación. Pero establece claramente lo que considera como Áreas Naturales Protegidas (ANP), reconociéndolas como regiones protegidas para la conservación. “Al integrarse los Programas de Desarrollo Regional Sustentable (Proders), cuyo propósito de reducir la pobreza y marginación de comunidades rurales e indígenas, y conjuntarse con las ANP, se constituyen las Regiones Prioritarias para la Conservación (RPC), con la distinción de que en las

---

<sup>35</sup> Programa Nacional Forestal 2001-2006, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 27 de septiembre de 2002, México.

primeras se aplican diversas modalidades de conservación, y las segundas cuentan con un decreto de protección y un programa de manejo”.<sup>36</sup>

Dentro de los objetivos que marca este programa se pretenden implantar regiones prioritarias para la conservación, consideradas en los programas de desarrollo regional sustentable para reducir la pobreza y marginación de comunidades rurales e indígenas. Por otra parte, se busca promover el uso de los ecosistemas, con criterios de sustentabilidad, asegurando la participación activa de los grupos indígenas y rurales en la propiedad y operación de actividades productivas.

### *Corredor Biológico Mesoamericano*

La idea de crear un Corredor Biológico Mesoamericano surgió en el año de 1992, y tres años más tarde México suscribió, junto con los gobiernos de Centroamérica, un proyecto de cooperación dirigido a “la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el medio ambiente de la región”<sup>37</sup>.

Dentro del territorio mexicano, los estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo y Yucatán, así como los bosques lluviosos de Tehuantepec, fueron considerados como áreas estratégicas y prioritarias para incluirlas en el proyecto. En estas áreas se promovería y apoyaría “una mayor conservación y uso sustentable de la agrobiodiversidad mediante un aumento en la viabilidad económica de la economía rural maya diversificada y ecológicamente sustentable”.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> El informe de este programa reporta cómo ha beneficiado a un número considerable de comuneros y comunidades desde el año 2000. A través del rubro de los Programas de Empleo Temporal de las Áreas Naturales Protegidas “se contó en el año 2000 con un recurso fiscal de 6 435 millones de pesos, distribuido en 56 proyectos con 574 982 jornales. A beneficiado de manera directa a 10 801 comuneros de 198 comunidades, ubicadas en 27 municipios de 12 estados de la República Mexicana (Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chihuahua, Chiapas, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Oaxaca)”. Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2001-2006, p. 6, en <http://www.conanp.gob.mx/programa>.

<sup>37</sup> Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad: Programa Corredor Biológico Mesoamericano-México, México.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

Bajo la mirada del gobierno, esta estrategia respondía a la necesidad de consolidar la conservación de la biodiversidad con influencia humana en los “paisajes culturales”, incluyendo la agrobiodiversidad. Para llevarla a cabo, el gobierno delineó un proyecto económico y social fundado en el Plan Nacional de Desarrollo, que desatendía nuevamente lo enunciado en el Programa Especial para los Pueblos Indígenas.

Para lograr el “crecimiento con calidad” el Corredor Biológico Mesoamericano busca: “...Incrementar las capacidades locales; mejorar la competitividad... con énfasis en la modulación de herramientas empresariales al servicio del sector social; pretende apoyar el desarrollo incluyente que apoye a los microempresarios y grupos sociales con iniciativas, facilite establecer un sistema sólido de instituciones financieras y promueva el desarrollo rural y el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas en el área del proyecto”.<sup>39</sup> El corredor biológico lleva a cabo diferentes acciones que van desde la explotación de los recursos forestales (incluidas plantas ornamentales), la experimentación con especies nativas para lograr cultivos “de cobertura”, el mejoramiento en el uso de especies locales de flora y fauna, hasta la realización de estudios para el acceso a los mercados de los productos de estas actividades.

Este programa involucra directamente a diferentes organismos entre los que destacan: Nacional Financiera (NAFIN), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), CONABIO, BM, SEMARNAT, CDI y PNUD. Su propósito es beneficiar a comunidades rurales, organizaciones de grupos de productores, pueblos indígenas y mestizos, individuos o grupos que promuevan el ecoturismo y etnoturismo, organismos no gubernamentales y al sector privado para la explotación de la zona costera Cancún-Tulum, incluyendo los sitios arqueológicos.

Como puede apreciarse, las prioridades de desarrollo económico atienden fundamentalmente a la inversión privada y al sector turismo, cuya capacidad de

---

<sup>39</sup> *Ibidem.*

inversión no puede ser comparable con la de los grupos indígenas, para quienes se han planeado programas de apoyo económico que van de los \$ 65 000.00 a los \$ 250 000.00 pesos, según las condiciones establecidas en el Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas y en los Programas Regionales para Zonas de Alta Marginación e Indígenas.

### *Programa para Promover el Desarrollo Sustentable*

El Programa para Promover el Desarrollo Sustentable del gobierno federal se circunscribe al PND y establece “como criterios centrales para el desarrollo (...) la inclusión, la sustentabilidad, la competitividad y el desarrollo regional. Entendiendo por sustentabilidad la necesidad de modificar el modelo de desarrollo, orientado a la preservación del medio ambiente y la reconstrucción de los sistemas ecológicos, hasta lograr la armonía de los seres humanos con la naturaleza”<sup>40</sup>. Este programa fundamenta la manera como deben estar vinculadas 14 dependencias y organismos de la administración pública, a fin de dar cumplimiento a las metas propuestas en el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006. Los principales programas con los que se enlaza son: El Fondo Nacional de Turismo, El Proyecto Escalera Náutica del Mar de Cortés, El Proyecto Corredor Cancún Rivera Maya, El Proyecto Barrancas del Cobre, El Proyecto Costa Maya y El Proyecto Cascadas de Agua Azul.

En todos estos proyectos el objetivo que se persigue es el desarrollo del turismo, a partir de la explotación de los recursos naturales, y así propiciar la captación de divisas y la generación de empleos. Para ello se pretenden reconocer zonas de protección ecológica, en donde se permita la entrada de inversión privada, promoviendo el desarrollo sustentable, cuyo primer objetivo se refiere a la incorporación de la “variable ambiental en la toma de decisiones políticas,

---

<sup>40</sup> Programa para Promover el Desarrollo Sustentable, PND.

económicas y sociales en todos los órganos de gobierno, sectores económicos y sociedad”<sup>41</sup>.

Fuera de los programas mencionados, existe una amplia variedad de programas asistencialistas con carácter nacional que, al estar enfocados a las poblaciones menos favorecidas o pobres, afectan directamente a las poblaciones indígenas.

### **Programas nacionales enfocados al desarrollo de los pueblos indígenas**

#### *Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL 1988-1994)*

El objetivo político-electoral del gobierno de Carlos Salinas consistió en conducir a la sociedad hacia objetivos de eficiencia económica, democracia y desarrollo social en un contexto de globalización económica, a través de una política social que incluyera la responsabilidad compartida entre Estado y sociedad.

Uno de los propósitos centrales del Plan Nacional de Desarrollo (1988-1994) era contribuir al logro de una sociedad más igualitaria a través de la generación de empleos y el combate a la pobreza. El PRONASOL tuvo como finalidad combatir la marginación social y la pobreza extrema, enfocándose a tres grupos de población: indígenas, campesinos de zonas áridas y habitantes de colonias urbano-populares. De tal manera que la política social se caracterizó por procurar la participación, dentro de un esquema de corresponsabilidad entre la ciudadanía y el Estado, de acuerdo con cuatro principios básicos:

1. Respeto a la voluntad, a las iniciativas y a las formas de organización de las comunidades.
2. Plena y efectiva participación en todas las acciones del programa.
3. Corresponsabilidad.
4. Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos.

---

<sup>41</sup> *Ibídem.*

Una de las intenciones del programa era promover e incorporar la organización y participación social de las comunidades a través de la formación de *comités de solidaridad*. Al final de la gestión salinista, sin embargo, el PRONASOL fue evaluado como una estrategia de corte neopopulista con razones electorales, que fomentaba, en el fondo, el presidencialismo. Al carácter paternalista y asistencialista del desarrollo se le agrega así un nuevo calificativo: el populismo.

El Programa Nacional de Solidaridad tenía como objetivo desarrollar un mecanismo para atacar la pobreza y al mismo tiempo atacar las principales carencias de las familias: alimentación, salud, educación e infraestructura básica.

Este programa estimuló la participación social al integrar a los beneficiados en los comités de solidaridad, que se caracterizaban por tener la capacidad de planeación y ejecución de obras por parte de los propios receptores de la obra.

El programa se convirtió en el mecanismo de concertación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, así como entre los municipios y las localidades. Se crearon los Fondos Regionales de Solidaridad (FRS) a través de los Convenios de Desarrollo Social, cuyo manejo quedó a cargo de los estados, lo cual permitió que surgiera la figura de la Contraloría Social, misma que involucró a la sociedad en el control y vigilancia de los fondos públicos, con el fin de dar transparencia al manejo de los recursos.

El PRONASOL estaba integrado por tres áreas: solidaridad para el bienestar social, solidaridad para la producción y solidaridad para el desarrollo regional; divididas a su vez en programas específicos.

*Solidaridad para el bienestar social.*- Este programa hizo énfasis en aspectos de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y regularización de la tenencia de la tierra.

Programas específicos:

- a) Salud. Se crearon hospitales y clínicas rurales, bajo el Programa de Hospital Digno.
- b) Educación. Destacaron tres programas: Infraestructura educativa o Escuela Digna, que se encargó de la construcción de escuelas, aulas y mobiliario en zonas rurales; el Programa de Niños en Solidaridad, que consistió en becas y desayunos escolares, así como la revisión del servicio médico; y finalmente el Programa de Servicio Social, que consistió en incentivar a los jóvenes universitarios a realizar su servicio social en las poblaciones más pobres.
- c) Vivienda. Se regularizó la tenencia de la tierra a través de la entrega de escrituras. También se dotó a las zonas urbanas de servicios básicos como alcantarillado, drenaje, energía eléctrica, agua potable, pavimentación, empedrado de calles, construcción de banquetas, guarniciones, parques, jardines y algunos otros espacios deportivos y culturales.
- d) Alimentación. El programa instaló tiendas rurales, rehabilitó mercados, bodegas, almacenes, lecherías, tortillerías y cocinas populares, bajo el auspicio del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y el programa de abasto alimenticio para comunidades rurales, Diconsa.

*Solidaridad para la producción.*- Este programa consistió en la creación de oportunidades de empleo, y en el desarrollo de las capacidades y recursos productivos de las comunidades que cuentan con actividades agropecuarias, agroindustriales, forestales, extractivas, microindustriales y piscícolas.

En esta área destacaron los fondos para la producción, destinados a campesinos temporeros que trabajan la tierra de baja productividad y de alto riesgo. Se proporcionó apoyo a empresas de solidaridad que buscaron la realización de proyectos productivos y crearon empleos, tanto en las zonas rurales como en las urbanas, entre las que destacan: procesadoras de alimentos, comercializadoras de productos básicos, empacadoras de frutas, aserraderos y unidades mineras.

*Solidaridad para el desarrollo regional.*- A este apartado corresponden aquellas obras de infraestructura con un fuerte impacto regional, así como la ejecución de programas especiales de desarrollo regional en áreas específicas.

Los Fondos Municipales de Solidaridad tenían el objetivo de ampliar la capacidad financiera y de gestión del municipio, para el apoyo de diversos proyectos como los mencionados arriba.

El salinismo reconoció a los indígenas como “portadores de las mejores tradiciones de México”, y en ese sentido jugaron un papel importante en los programas de bienestar social. Fueron la “inspiración” para organizar a la sociedad en grupos de trabajo, creando programas específicos como la impartición de la justicia a través de usos y costumbres, la liberación de presos, y la solución a los conflictos agrarios. Se creó el Programa de apoyo a las culturas municipales y comunitarias (PACMYC), en coordinación con la Dirección de Culturas Populares, la Secretaría de Educación Pública, el INI e instancias locales, cuya función destacada era rescatar las costumbres y manifestaciones propias de las etnias indígenas. En marzo de 1990 se crearon los Fondos Regionales de Solidaridad , cuyos objetivos eran la promoción del desarrollo comunitario a través de organizaciones que propiciaran la participación social, el fomento a proyectos productivos que capitalizaran a organizaciones y comunidades indígenas, así como el financiamiento a proyectos rentables y sustentables que elevaran la productividad y la generación de empleos.<sup>42</sup>

#### *Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA 1994-2000)*

Si en el anterior sexenio el PRONASOL buscó impulsar un liberalismo social, el gobierno de Ernesto Zedillo criticaría los pobres resultados de éste, argumentando la ausencia de un método eficaz para seleccionar las localidades a las que se

---

<sup>42</sup> Según la CDI (antes INI), de los 3 769 proyectos, 47.3 % fueron agrícolas, 25.3 % pecuarios, 11.3 % de servicios, 4.7 % artesanales, 3.2 % agroindustriales, 2.9 % pesqueros y 1.1 % forestales (Espinosa, Guillermo, “Pueblos indígenas”, en Warman, Arturo. *La política social en México 1989-1994*, FCE, México, 1994, p. 353).

encauzaron los programas sociales. De tal manera que se decidió acabar con el PRONASOL, pero la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) continuó como la responsable de aplicar determinados programas que resolvieran las principales ofertas hechas durante la campaña de Zedillo como candidato, bajo el lema de “Bienestar para tu familia”

Con el Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000) el PRONASOL se desintegró para dar paso a una política de descentralización, que significaba retrasladar la planeación de los programas a los estados y municipios con poblaciones en pobreza extrema y moderada.

PROGRESA se instaló en agosto de 1997, pero entró en funciones hasta febrero de 1998, dos años antes de que acabara el sexenio de Zedillo. Su objetivo era mejorar las condiciones de alimentación, salud y educación de las familias más pobres mediante una estrategia de acciones orientadas a los grupos de población más vulnerables, incluidos niños y mujeres embarazadas. Los recursos de este programa fueron considerados un subsidio federal, por lo que su ejercicio y control debió cumplirse con lo estipulado en el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1990.<sup>43</sup> Se trató de un programa que no involucraba a los miembros de la comunidad y excluía a gente de las zonas urbanas y periféricas.

PROGRESA se organizó en tres aspectos:

1. Apoyos educativos mediante becas y útiles escolares para fomentar la asistencia escolar de niños y jóvenes.
2. Atención básica de salud a todos los miembros de la familia, a través de la aplicación básica de servicios de salud y dotación gratuita de suplementos alimenticios a la madres embarazadas, lactantes y niños menores de 2 años.

---

<sup>43</sup> SEDESOL, *Reglas de Operación 1999*, SEDESOL, México, p. 445.

3. Transferencia monetaria base para apoyar el consumo alimenticio y el estado nutricional de la familia, además del suministro de leche y un kilo de tortillas a las familias con un ingreso menor de dos salarios mínimos.

Como una forma de impulsar el desarrollo regional, se hizo uso de los ramos 26 y 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, que son manejados por los municipios para destinar recursos a las “localidades y familias menos favorecidas”.

El ramo 26 es un fondo que se creó desde 1982, llamado Promoción Regional, con el propósito de hacer compatibles las acciones sectoriales con las necesidades regionales en un marco de coordinación entre los tres órdenes de gobierno.

Este fondo opera actualmente en la promoción de oportunidades de empleo y en el mejoramiento del ingreso en las zonas rurales, a través de fondos como: desarrollo regional y productivo en regiones de pobreza, desarrollo de regiones sustentables, atención a grupos prioritarios, coinversión social y desarrollo comunitario. Dichos fondos son manejados por programas de instituciones como la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, el Fondo Nacional para el Fomento de Artesanías, Fondo Nacional de Empresas Sociales e Instituciones Locales.

Actualmente ofrece atención inmediata a 36 regiones ubicadas en 811 municipios y 55 regiones con 607 localidades consideradas “regiones prioritarias restantes”. Estas regiones se localizan en el medio rural y están marcadas por una accidentada geografía en municipios de muy alta y alta marginación, con gran dispersión poblacional y falta de circuitos de producción. La población indígena se localiza en la mayoría de estos municipios. Algunos de los programas específicos de este ramo son: mujeres para el desarrollo rural y el empleo temporal, abasto social de leche (Liconsa) y abasto rural (Diconsa).

El ramo 33 es un fondo municipal llamado Fondo de Desarrollo Social Municipal, cuyas transferencias se destinan a tres acciones: educación (estímulos

económicos a niños), salud e infraestructura. Se le da prioridad a obras de agua potable, drenaje o letrinas, electrificación, centros y casas de salud, infraestructura educativa, caminos rurales, pavimentación y, de manera específica, a proyectos productivos. Los programas del ramo 33 deben ser seleccionados por los ayuntamientos en coordinación con los delegados, para que los recursos sean destinados de la manera más transparente posible. De este presupuesto se designa una partida especial al problema de la vivienda rural.

El Programa de Mejoramiento de la Vivienda Rural nació del extinto programa Vivienda Digna,, absorbido por el ramo 33. Para su operación se creó un comité de mejoramiento de la vivienda en cada localidad, elegido en una asamblea pública y encargado de trabajar conjuntamente con las autoridades.

La manera de elegir a las familias que pueden ser beneficiadas es variable, algunos lo hacen a través de la asamblea pública, otros a través de criterios propios del mismo comité, también lo hacen en coordinación con los delegados y finalmente algunas familias solicitan a dicho comité ser parte del programa. La discreción para seleccionar a los beneficiados ha sido la constante, situación que tiende a reforzar los comportamientos caciquiles en los programas de desarrollo, a nivel local y regional.

El Programa de Mejoramiento de la Vivienda Rural consistió en dotación de cemento para el aplanado de muros y pisos que eran de tierra.. El programa fue llevado a cabo a través de la autoconstrucción dirigida, es decir, los interesados aportaron la mano de obra y los materiales fueron otorgados por el gobierno.

#### *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (2000-2006)*

El objetivo de este programa es potenciar las capacidades de la población que vive en condiciones de pobreza extrema, promoviendo su acceso a los servicios de educación y salud, a una mejor alimentación, por medio de apoyos monetarios

y en especie, así como la coordinación con otros programas que fomenten el empleo, el ingreso y el ahorro de las familias en situación de pobreza.

El programa busca que mediante acciones intersectoriales coordinadas de educación, salud, alimentación y desarrollo social, las capacidades de las personas se traduzcan en mayores opciones para las familias.

El concepto de oportunidades implica una posibilidad de crear capacidades en los sujetos para que sean ellos mismos los que busquen y gestionen su propio desarrollo. Lo más importantes de este programa es que no pretende encontrar las raíces y soluciones de la pobreza a través de un discurso más de análisis social. Consiste en acciones que deben ser resueltas por el propio sujeto del desarrollo, y más concretamente por la familia, cambiando su cultura a través de información que le permita ambicionar una mejor calidad en su educación, en su salud, en su vivienda y en su trabajo, es decir, en su desarrollo individual.

El concepto de desarrollo dentro del discurso de este programa es un proceso de ampliación de opciones para la gente y de elevación continua del bienestar: "(...) En este sentido entendemos que el desarrollo de capacidades debe servir para ampliar las oportunidades de las familias de participar en la vida económica, social y política, en función de sus propios criterios, valores y objetivos. Oportunidades desarrolla las capacidades de la población en pobreza extrema para que ésta pueda influir en las decisiones que determinan su vida (...) Oportunidades busca, primordialmente, aumentar las capacidades básicas de las personas que viven en pobreza extrema, facilitando su acceso a los bienes y servicios sociales que les permitan adquirir las habilidades y aptitudes necesarias, para que con su esfuerzo alcancen una vida plena y autosuficiente".<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Acuerdo que establece las reglas de operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2002, en *Diario Oficial de la Federación* (7ª sección), 15 de marzo de 2002.

Según su concepción de desarrollo, éste debe recaer directamente en la responsabilidad del individuo y en su “libertad”, sin hacer alusión a las diversas formas de organización que se constituyen a lo largo del país.

Oportunidades opera a través de familias beneficiarias y de los comités de promoción comunitaria, que son la continuación de los comités de solidaridad. El objetivo es beneficiar a aquellas personas que demuestren un interés personal en el programa. Se trata pues, de un programa que individualiza el desarrollo social desde una perspectiva de ofrecer, como administración pública, las oportunidades de desarrollo.

La intención integracionista y las políticas asistencialistas del gobierno están, en gran medida, orientadas por programas que, como ya señalé, apuntan a estimular la inversión privada en actividades donde la población indígena será ocupada como mano de obra. O bien, están encaminadas a la captación de divisas, al manejo sustentable de recursos naturales que tienen un potencial para la industria turística, y al establecimiento de nuevas formas de interacción que buscan la construcción y consolidación de una nueva relación entre las poblaciones indígenas y el gobierno nacional. Lo anterior confirma que los programas de desarrollo, evidentemente economicistas, tienen una intencionalidad política que busca la integración, “pacífica”, dócil y barata, de los indígenas y de los pobres a la nación.

### **Crítica al concepto asistencialista del desarrollo**

El asistencialismo que ha predominado en los planes y programas de desarrollo tiene que ver directamente con las particularidades del Estado mexicano, en cuyo interior los grupos indígenas han debido convivir.

La definición del país como una nación pluricultural y pluriétnica está sustentada en el reconocimiento de elementos culturales comunes a ciertos grupos humanos, entre los que se incluyen la filiación lingüística, la concentración en comunidades

culturales reconocidas por la pertenencia a un territorio y a una historia común, las solidaridades y lealtades compartidas. Esta definición no sólo tiende a idealizar la vida en comunidades, sino también, como consecuencia insoslayable, a la segregación de sus habitantes del resto de la vida nacional.

La definición anterior no se aparta de aquella que dio el indigenismo integracionista de los años 40, en donde los indígenas eran identificados por el carácter local de sus relaciones y por su adscripción en un espacio comunitario. Étnico se refería a una “comunidad aislada, remota, monolingüe, refractaria al cambio, al progreso y al desarrollo”, donde el gobierno consideraba que cada comunidad generaba solidaridades y lealtades, como referentes de la identidad residencial y de la participación social y cultural, en un tipo de etnicidad que se reflejaba en los reclamos de autonomía. De esta manera, por un lado se delegaba la responsabilidad del bienestar, y por otro, se combatía el carácter autonómico que estas comunidades pudieran reclamar o gestar.

Para el gobierno, la autonomía se refiere a prácticas de cohesión tales como la identidad social, relacionadas más con elementos distintivos de los diferentes grupos indígenas, que con una propuesta de respeto a las diferencias culturales y políticas. El gobierno federal explica la demanda de la autonomía por la existencia de una situación de pobreza, de discriminación y despojo, que se extiende desde la época colonial hasta nuestros días, frente a la cual las prácticas propias de los grupos indígenas se traducen a elementos de cohesión, permitiendo la sobrevivencia de los pueblos.

Este desplazamiento del significado de autonomía, permite al gobierno manejar las pautas del desarrollo a partir de un “...marco [donde] el espacio geográfico de la comunidad indígena es un elemento débil y vulnerable. Nuestras economías regionales y una visión constructiva del desarrollo requieren reconocer los vínculos entre comunidades y mercados, entre productores y consumidores, entre espacios económicos diversos. Es allí donde se abre la perspectiva de las autonomías regionales, no entendidas como un nivel administrativo más -que sería poco útil en

el manejo de la cuestión pública-, sino como un elemento de integración y de vinculación entre las comunidades rurales indígenas y los macro-espacios de la economía nacional y global. Diversas formas de asociación de comunidades y municipios, el manejo adecuado de recursos naturales y económicos para beneficio de los propios pueblos indígenas, la distribución racional de recursos y la planificación de las inversiones y la infraestructura con participación de los interesados, etcétera. Todo ello apunta hacia una nueva definición de lo autonómico, que tendrá que rebasar el ámbito meramente comunitario para integrarse a la dinámica de la gobernabilidad regional, municipal, estatal y nacional”.<sup>45</sup>

La perspectiva autonómica, desde la óptica gubernamental, otorga continuidad al paternalismo histórico del Estado, aunque bajo una nueva forma justificada en acciones de los diferentes programas relacionados con el desarrollo, incluido el del desarrollo de los pueblos indígenas.

El gobierno federal actual, a través de la CDI, reconoce a a los indígenas como interlocutores corresponsables en la toma de decisiones para la solución de los problemas que les afectan. Sin mencionar que el carácter de esa corresponsabilidad está limitado por factores que rebasan los marcos de una relación, cara a cara, entre los grupos indígenas y el gobierno.

Uno de los elementos principales que nos permiten reconocer la situación actual de los pueblos indios frente al tema del desarrollo, es el lugar que ocupan en el contexto nacional e internacional. Aspecto que está estrechamente relacionado con el conjunto de programas que surgen en el seno del gobierno federal y que tienen un impacto, directo e indirecto, en las políticas de desarrollo dirigidas a los pueblos indígenas.

---

<sup>45</sup> Xóchitl Gálvez “Autonomías y federalismo, autonomía y etnia”, en *Foro Internacional de Federalismo*, Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Presidencia de la República, Veracruz, 16 de noviembre de 2001.

De acuerdo con esta situación se articulan dos posiciones: a partir del reconocimiento del papel que los indígenas juegan en la política nacional se les puede ubicar como sujetos activos en la planeación, construcción y puesta en marcha de programas de desarrollo, o bien como receptores pasivos de los resultados de las políticas económicas, en la medida que éstas les afectan.

El primer punto entonces será reconocerlos en su definición desde el Estado y sus instituciones, y a partir de ahí identificar su lugar y posibilidades de acción, en la medida en que los planes y programas elaborados por el gobierno federal estén íntimamente relacionados con las recomendaciones y disposiciones dictadas por organismos internacionales.

La definición de pueblos indios reconocida por el gobierno federal no tiene un fundamento jurídico propio, por el contrario, se sustenta en el reconocimiento de la definición dada por el Banco Mundial, y en acuerdos y convenios internacionales tales como el Convenio 169 de la OIT, la Agenda 21 y el Convenio sobre Diversidad Biológica. Se les define como “todos aquellos integrantes descendientes de poblaciones que habitaron el país desde época precolombina, y que, cualesquiera que sea su situación jurídica, conservan de manera íntegra o parcial, su cultura, su lengua y una organización social específica”.

El concepto oficial de indígena se compone de varias definiciones de los organismos supranacionales ya referidos. El Convenio 169 de la OIT señala su aplicación a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o por una legislación especial. Reconoce también bajo este concepto a los pueblos descendientes de poblaciones que habitaban en un país, o en una región geográfica perteneciente a ese país, antes o durante la época de la colonización, o bien a los establecidos en las actuales fronteras estatales, y que independientemente de su situación jurídica actual aún conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio. Por último, se señala que la utilización del término "pueblos" en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de tener implicación alguna con los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.<sup>46</sup>

El Banco Mundial, por su parte, agrega a la definición el carácter estructural de estos grupos, al señalar que los términos "poblaciones indígenas", "minorías étnicas indígenas", "grupos tribales" y "tribus registradas" describen a grupos sociales con una identidad social y cultural distinta a la de la sociedad dominante, que los hace vulnerables y los pone en desventaja en el proceso de desarrollo.

Las poblaciones indígenas pueden ser identificadas, en determinados grados, de acuerdo con las siguientes características:

- a) Gran apego al territorio ancestral y los recursos naturales de esas áreas.
- b) Identificación propia, e identificación por otros, como miembros de un grupo cultural distinto.
- c) Lengua indígena, comúnmente diferente a la lengua nacional.
- d) Presencia de instituciones sociales y políticas consuetudinarias.
- e) Producción principalmente orientada hacia la subsistencia.<sup>47</sup>

El gobierno federal toma como referencia estas características para identificar a las etnias como un reducido número de personas, en comparación con el grueso de la población. Reconoce que de los casi 100 millones de mexicanos, 11 852 172 son indígenas.<sup>48</sup> Partiendo de lo anterior ha puesto en marcha una serie de medidas dentro de los diferentes programas de desarrollo que pretenden, por un lado, tener como fundamento la inclusión de estos grupos en el desarrollo del país

---

<sup>46</sup> OIT, *Actas provisionales*, Septuagésima sexta reunión, Ginebra, 1989. Incorporado a la Legislación Mexicana (<http://www.ilo.org/>).

<sup>47</sup> Banco Mundial, Directriz Operacional OD 4.20, Pueblos Indígenas, septiembre de 1991.

<sup>48</sup> INEGI, 2000, tomado del Programa Especial para los Pueblos Indígenas, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), abril 2002.

y, por otro, dar respuesta a diversas necesidades y problemas que reconoce como producto de una larga historia de pobreza y marginación.

### **Crítica al supuesto básico de los programas de desarrollo: la integración social y la comunidad**

A excepción del programa Oportunidades, que centra su accionar en el individuo, todos los programas parten del supuesto de la integración y de la comunidad como el capital social sobre el cual montar su gestión.

El proceso de integración es aquel que tiende a armonizar y unificar diversas unidades antagónicas, ya sean elementos de la personalidad, de los individuos, de los grupos o de mayores agregados. Referida a los grupos, el proceso de integración entre sus miembros da como resultado la conveniencia, la reciprocidad y un mayor sentido de identificación con él. Cuando esta integración se produce como resultado del consenso, o como forma de pensamiento o actividad intelectual colectiva, por aportación de cada miembro, da al grupo un carácter unánime y es el soporte de respuestas, tanto intelectuales como afectivas, semejantes. Tal integración se contrapone a la subyugación de una minoría por la mayoría. Mirado desde fuera, la comunidad, cualquiera que esta sea, supone un tipo de integración consensuada, dado que la integración parte de otro supuesto, el de la interacción entre los individuos, y la de éstos con el grupo, de acuerdo con intereses, motivaciones y objetivos comunes y semejantes. Cuando éstos muestran ser diferentes emergen canales favorables para la confrontación, el cambio y el eventual antagonismo, un cierto estado de crisis que puede ser resuelto con medidas de reestructuración e innovación, en las formas de interacción de las relaciones sociales y de integración.

En este sentido, el conflicto, la desarmonía y la desorganización son mecanismos a través de los cuales las situaciones sociales pueden transformarse y buscar reacomodos necesarios para recrear y mantener ciertos equilibrios. De hecho la interacción, materia prima de la integración, puede tender a un mayor ajuste o a

identificaciones, o por el contrario, a la separación, hostilidad, conflicto y destrucción. Sin necesidad de ser concebidos como una dualidad, ambos aspectos de la interacción y de la integración están presentes en los sistemas de vida humanos. Ambos, incluso, se necesitan en una sociedad para mantener equilibradas las distintas partes que la componen. La sucesión permanente y recursiva de la asociación y disociación, de armonía y asimetría, deviene en la sucesión de etapas de orden y desorden, ciclo que siempre deviene en un nuevo orden, estabilidad y equilibrio, al que luego le seguirá un nuevo proceso de transformación.

Las ciencias sociales, y especialmente aquellas interesadas en el estudio de los grupos indígenas, han caracterizado a la comunidad como una agrupación de individuos y unidad territorial que se articulan y cohesionan en torno a una solidaridad social, para llevar a cabo algunas actividades esenciales de la vida humana, como la reproducción y el parentesco consanguíneo y social, las actividades económicas, sociales, políticas y afectivas. Estas actividades son el resultado de la semejanza y de experiencias compartidas, suministradas por los lazos familiares y enraizadas en creencias, costumbres religiosas y en relaciones personales.

Mientras que la comunidad ha sido tratada como una entidad natural, espontánea, donde los intereses y sentimientos son comunes a todos sus miembros, en la sociedad la voluntad de reunirse es una decisión tomada independientemente de los individuos y reflexivamente creada para satisfacer ciertas necesidades. En este sentido, los indígenas son tratados como miembros de una comunidad, mas no de una sociedad, por lo tanto se les suponen una serie de características no siempre presentes. En un sentido evolucionista, como lo es el proceso de desarrollo, la comunidad corresponde a una etapa inicial de la vida humana, a una etapa primitiva cuya meta es la constitución de sociedades, es decir, relaciones seculares, intercambio, comercio, relaciones impersonales y pérdida del aislamiento. En la comunidad subyace la idea de que la vida de una persona puede realizarse totalmente dentro de ella, dado que todas las relaciones sociales

pueden darse en su interior. Los componentes que caracterizan a la comunidad se establecen en bienes comunes, en una organización y división particular del trabajo. Son organizaciones autosuficientes y constituyen formas simples de intercambio, establecen vínculos con grupos vecinos, la distribución de bienes, productos y el acceso a los recursos naturales se establece por medio de una estructura de parentesco, que es la forma básica de organización.

Para los desarrollistas, la comunidad, como un todo homogéneo, unificado y armónico, ha sido generadora de políticas de desarrollo para un todo compuesto por partes que se suponen equivalentes. La comunidad es considerada como la panacea donde se resuelven todos los problemas de poblaciones, muchos de los cuales deberían ser responsabilidad del gobierno federal y de la sociedad en su conjunto. La familia, comunidad afectiva, es el lugar donde el Estado ha privilegiado la crianza y la socialización, donde las personas aprenden los aspectos elementales para vivir en sociedad. La familia, comunidad reproductiva, es donde el individuo aprende las reglas de sobrevivencia, satisface sus necesidades materiales, biológicas, afectivas, culturales y de reproducción.

En este conjunto de ideas, las políticas de desarrollo suponen que gran parte del trabajo ya fue realizado por la familia, comunidad básica, por el grupo, luego por los aparatos educativos, y que únicamente es necesario un apoyo material para seguir manteniendo, a un bajo costo, este esquema reproductivo heredado históricamente. La familia, como espacio reproductivo, intenta satisfacer las necesidades biológicas, materiales y afectivas de los que componen una sociedad, pero como unidad ha sido también el medio de diferenciación social.

### **Posición de las organizaciones indígenas ante la problemática del desarrollo**

El discurso del desarrollo de los pueblos indígenas, que ha sido elaborado por los mismos interesados a través de algunas de sus organizaciones sociales y políticas, deja ver con claridad que el raciocinio oficial del Estado y de los

organismos similares ha impregnado a los actores y a los movimientos sociales en su conjunto.

El punto de vista de los pueblos indígenas, con respecto al tema del desarrollo, está directamente relacionado con las políticas sociales y económicas que el gobierno federal ha promovido y puesto en acción en los diferentes programas que se desprenden del Plan Nacional de Desarrollo, en el contexto de las relaciones y compromisos establecidos con organismos internacionales.

De esta manera, las acciones, tanto económicas como políticas, de los pueblos indios sólo pueden ser entendidas en el marco de una historia de relaciones con el Estado, donde generalmente han sido los excluidos; de políticas paternalistas en donde los indios siempre han jugado un papel pasivo; de una lucha que ha tenido diferentes facetas, antes y desde el año de 1994; y de una multiplicidad de estrategias desempeñadas a fin de contestar o promover alternativas a los planes y programas federales, estatales o locales.

Por ejemplo, la resolución final dada a los Acuerdos de San Andrés ha jugado un papel importante, que se suma a la organización que en el ámbito internacional han establecido con otros grupos indios de todo el planeta, lo cual se ha visto reflejado en las propuestas políticas internacionales que se han llevado al grupo de trabajo sobre los pueblos indígenas en la ONU.

La organización de los pueblos indígenas ha perseguido desde siempre una mejoría en sus condiciones socioeconómicas, para la satisfacción de necesidades elementales tales como salud, educación y tierra. Estos ejes fundamentales aparecen de manera constante en las demandas que los pueblos indígenas han hecho al gobierno, desde hace ya bastantes años.

### *La organización y el movimiento indígena*

En el mes de marzo del año 1988 se fundó la Asociación Rural de Interés Colectivo (ARIC), que integraría a uniones de ejidos y sociedades de producción rural. En 1994 una división interna daría origen a la ARIC Independiente y Democrática y a la ARIC Oficial. Tres años más tarde, una nueva escisión daría surgimiento a la ARIC Unión de Uniones y a la ARIC Oficial. La importancia de esta organización radica tanto en su vigencia como en los programas propuestos desde su interior, que incluyen actividades en los siguientes aspectos:

- a) Salud, con programas de prevención e higiene, nutrición de mujeres embarazadas e infantes, atención a las boticas, uso de plantas medicinales, aplicación de vacunas y consultas.
- b) Educación, con un programa de maestros comunitarios, entre ellos, 150 maestros indígenas.
- c) Agrario, realizando gestiones con las instituciones correspondientes para dar solución a problemas de dotación de tierras.
- d) Medio ambiente, dando capacitación y generando proyectos de reforestación.
- e) Agricultura, con programas sustentables.
- f) Género, realizando tareas de formación política, tratando temas relacionados con la salud de la mujer, la alimentación y la nutrición, poniendo en marcha proyectos de cocinas económicas, panaderías, horticultura y artesanías, derechos humanos en la capacitación de promotores y en las propias comunidades.
- g) autonomía, ocupándose en tareas de reflexión y análisis de las situaciones relacionadas con el ámbito local, regional, estatal y nacional.<sup>49</sup>
- h) Según la propia declaración de ARIC, donde se reseñan estas actividades, es muy difícil conocer la evaluación que se ha realizado de estos programas y, por lo tanto, difícil conocer su real impacto en la calidad de vida de las comunidades donde tiene influencia.

---

<sup>49</sup> ARIC Independiente y Democrática, en <http://www.redindigena.net/organinteg/aric.html>

A raíz del movimiento zapatista de 1994, la organización indígena en torno a la resolución de problemas de índole política, agraria, de derecho y de desarrollo, entre otros aspectos, ha mostrado un comportamiento de mayor actividad de cara a las relaciones que mantiene con el Estado a través de los diferentes planes y programas promovidos por el gobierno. Como resultado de ello, la fuerza organizativa y la participación política de los indígenas se ha ido modificando en sus formas y estructuras de participación, dependiendo de las políticas en turno, llegando a la conformación de lo que ellos mismos llaman Movimiento Nacional Indígena (MNI).<sup>50</sup>

Para poder comprender tanto la forma de organización como sus políticas de acción, es necesario poner atención a la manera en que los pueblos indígenas aprecian la posición política que mantiene el Estado frente a la realidad social, económica y cultural que ellos viven de manera cotidiana.

Para los grupos indígenas, el gobierno ha basado su política indigenista en una idea de progreso que entiende como eje central el aumento de la producción y de ingresos, vía actividades comerciales y laborales, en donde el papel de los pueblos indios consiste en una adhesión a las políticas productivas a fin de lograr el desarrollo del país, mediante su incorporación a la competencia del libre mercado de trabajo y de consumo. Mientras que, por otro lado, ellos ubican su papel al interior de una política "indianista", que pretende una organización plural para la resolución de problemas de tenencia de la tierra y la obtención del reconocimiento legal, institucional y social de derechos colectivos, tales como la libre determinación, la autonomía indígena, el reconocimiento de sistemas normativos propios, el respeto a sus formas de gobierno y de estructuración social y, entre otras cosas, la planeación y aplicación de recursos públicos, todo ello a partir de acciones autogestivas.

---

<sup>50</sup> Marco histórico del Movimiento Nacional Indígena, en: <http://www.laneta.apc.org/cni/mh-mni.htm#01>

Para las formas específicas de aplicación de los principios arriba enunciados, el Movimiento Nacional Indígena distingue dos posiciones políticas.<sup>51</sup> Por un lado se encuentra la corriente comunalista, que ve en los principios de la organización comunal la base y el origen de la autogestión, encaminando sus esfuerzos al reconocimiento de las comunidades indígenas como sujetos de derecho público. Mientras que la corriente regionalista reconoce esa organización comunal como algo que ya está realizado, y donde el papel a jugar consiste en la obtención de espacios territoriales (regiones pluriétnicas) definidos, que comprendan a uno o varios pueblos indígenas desde donde éstos puedan enfrentar los embates del neoliberalismo del Estado.

En el marco internacional, el resultado de las actividades y acuerdos propuestos por diferentes grupos indígenas de todo el mundo, a lo largo de varios años de trabajo, encontró su primera manifestación en junio de 1989, cuando algunas de sus demandas se vieron legitimadas en la firma del Convenio 169 de la OIT. Este documento debería ser respetado y atendido por el gobierno mexicano, para lo cual era necesaria una transformación del marco jurídico nacional que lo adecuara a los contenidos del convenio.<sup>52</sup>

Por otro lado, en el marco nacional, a finales de enero de 1994 la mayoría de las organizaciones campesinas e indígenas de Chiapas fueron convocadas para la creación del Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas y Campesinas. En diciembre del mismo año se llevó a cabo, en el estado de Guerrero, la primera sesión de la Convención Nacional Indígena, en donde se acordó apoyar, en su totalidad, las demandas de los zapatistas al tiempo que se analizaban diferentes formas para fortalecer la lucha indígena. La siguiente sesión se realizaría en febrero de 1995, en Oaxaca, y dos meses más tarde se llevaría a cabo la primera asamblea de la Asociación Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA),<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> *Ibidem*.

<sup>52</sup> Zuñiga Balderas, Abigail: *El proceso legislativo en México y la reforma constitucional sobre derechos y cultura indígena*, en [www.indigenasdf.org.mx/analisis](http://www.indigenasdf.org.mx/analisis) 02.php

<sup>53</sup> La Asociación Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA) es actualmente un espacio de coordinación de los pueblos indígenas que busca el reconocimiento jurídico, el respeto y ejercicio pleno de los derechos “fundamentales y específicos” de los pueblos indios, así como el diseño y

convocada por organizaciones indígenas y apoyada por diputados de oposición.<sup>54</sup> Posterior a ésta, se realizarían otras tres asambleas de la ANIPA en Sonora, Oaxaca y Chiapas, respectivamente.

El Movimiento Nacional Indígena se unificó en torno al documento conocido como Acuerdos de San Andrés”, firmado en febrero de 1996, como resultado del proceso de diálogo y negociación establecido entre el gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Bajo la influencia de este documento la V reunión de la ANIPA (celebrada en Guerrero en 1997) aprobaría, nuevamente, la propuesta de “Iniciativa de Derecho, que buscaba la reforma y adición a los artículos 3°, 4°, 14°, 18°, 41°, 53°, 73°, 115° y 116° de la Constitución Política para la creación de regiones autónomas”, mientras que en la VI reunión de ANIPA se asumió la Iniciativa de Decreto como el proyecto y programa político a largo plazo de esta organización.

Los Acuerdos de San Andrés son compromisos y propuestas conjuntas que el gobierno federal pactó con el EZLN para garantizar una nueva relación entre los pueblos indígenas del país, la sociedad y el Estado. El propósito central de estos acuerdos era terminar con la relación de subordinación, desigualdad, discriminación, pobreza, explotación y exclusión política de los pueblos indios, que significaba el desarrollo integral de estos pueblos.

Para lograrlo se planteó la necesidad de construir un nuevo marco jurídico, que considerara el reconocimiento de los derechos de los pueblos indios en la Constitución, que fundamentalmente eran de carácter político, jurídico, social, económico y cultural. Estos derechos, vistos desde el gobierno, comprometían a que toda acción, programa o proyecto de desarrollo impulsado por el Estado debía garantizar la participación activa de los pueblos indios, por lo cual tendría que basarse en los principios de:

---

ejecución de estrategias de desarrollo. Está integrada por 54 pueblos indígenas de los 56 reconocidos por la CDI. Cada uno representado por organizaciones locales, regionales, interestatales y nacionales.

<sup>54</sup> Documento elaborado por los grupos indígenas: *Congreso Nacional Indígena. El movimiento Nacional Indígena*, en <http://www.laneta.apc.org/cni/mh-mni.htm> #01

- a) Libre determinación y autonomía, reconocida a partir de los principios señalados en el Convenio 169 de la OIT.
- b) Participación social, referida a la coparticipación en el diseño, ejecución y evaluación de los programas y proyectos impulsados por el gobierno federal.
- c) Pluralismo, consistente en el reconocimiento de la diversidad y en la no discriminación.
- d) Integralidad, que atienda a la búsqueda de soluciones totales a los problemas de los pueblos indígenas, es decir, que no se intente resolver sólo una parte de ellos.
- e) Sustentabilidad, es decir, que busquen la preservación del medio ambiente y la cultura de los pueblos indígenas.<sup>55</sup>

Es notable cómo estos planteamientos están, de diversas maneras, contenidos en el discurso oficial del desarrollo.

En materia de desarrollo, los Acuerdos de San Andrés buscaban la consideración de tres aspectos que eran relevantes, desde el punto de vista de los pueblos indígenas, para la construcción de la nueva relación con el Estado. Aspectos que fueron recogidos en la propuesta de reforma constitucional sobre derechos y cultura indígena elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) en noviembre de 1996. Estos aspectos se refieren a cuestiones económicas, para decidir su propia organización en el trabajo, para el disfrute de sus propios recursos y para el impulso de la producción, el empleo y la satisfacción de las necesidades propias de los pueblos indios. Se refieren, también, a la libre determinación y autonomía, considerando que el Estado no podrá realizar acciones unilaterales y deberá respetar los planteamientos y previsiones de los pueblos, las comunidades y organizaciones indígenas. En cuanto a la participación indígena, se refiere a que los pueblos y las comunidades deberán ser sujetos activos en el diseño, planeación, ejecución y evaluación de los programas y proyectos que se decidan, junto con el gobierno.

---

<sup>55</sup> ¿Qué son los Acuerdos de San Andrés?, en <http://www.ezlnaldf.org/static/documentos/resumnsandres.htm>

Una vez más pudo observarse que el desarrollo no superó la fase del discurso. La resolución dada a las reformas constitucionales propuestas por la COCOPA, y presentada ante el Senado de la República en diciembre de 2001, fue duramente criticada. Llevó a la ruptura del diálogo entre el gobierno federal y el EZLN y los pueblos indígenas que lo apoyaban, deviniendo en una relación que los grupos indígenas han descalificado desde su interior.<sup>56</sup>

“...En [los Acuerdos de San Andrés] los pueblos indígenas tuvieron una participación directa y expresaron sus reclamos de reconocimiento. En ellos se estableció el compromiso de crear una nueva relación entre el Estado mexicano, la sociedad y los pueblos indígenas, a través de la transformación del marco jurídico nacional, para incorporar en él los derechos de los pueblos indígenas.

“Los pueblos indígenas... reclaman el reconocimiento de derechos, en razón de sus diferencias culturales, sin embargo, el Estado mexicano continua sin tomarlos en cuenta, negándoles toda posibilidad de desarrollarse de acuerdo con sus formas propias de organización, ya que la Constitución Política, gracias a la reforma aprobada, no los reconoce como sujetos colectivos ni les otorga su derecho a la libre determinación, expresado en su autonomía.”<sup>57</sup>

Los puntos fundamentales de cuestionamiento a la reforma aprobada se referían a que en ella no se reconoce la existencia de los pueblos indígenas como sujetos de derecho colectivo. Se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, sin embargo, más que establecer un derecho, se impone una obligación, que en todo caso es de todos los mexicanos. Dice en su fracción V: “Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución”. Se desconoce la obligación del gobierno mexicano de reconocer a los pueblos indígenas el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, derecho que se

---

<sup>56</sup> Ver documento del Tercer Congreso Nacional Indígena.

<sup>57</sup> Ver documento titulado *El proceso legislativo y la reforma constitucional sobre Derechos y Cultura Indígena*.

desprende de la firma del Convenio 169 de la OIT.<sup>58</sup> Sólo se les otorga el acceso al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan, con la limitación de la propiedad, y por lo tanto, se niega completamente su autonomía.

Además, se consideró que la reforma aprobada era un retroceso en el reconocimiento de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, respecto al Convenio 169 de la OIT, toda vez que los tratados internacionales son jerárquicamente inferiores a la Constitución. En la reforma se obliga a las entidades federativas a establecer normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público, lo que significa que no se les reconoce personalidad jurídica, requisito fundamental para el pleno ejercicio de su autonomía. Puede entenderse por interés público el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado. Entonces, se reconoce a las comunidades indígenas como objeto de protección y atención por parte del Estado y no como sujetos colectivos capaces de llevar a cabo la solución de sus problemas sociales de acuerdo con su cultura, es decir, sus formas de organización política, económica y social, y sobre todo en pleno ejercicio de su autonomía.

Después de la aprobación de esta reforma, y como era de esperarse, en el Tercer Congreso Nacional Indígena se rechazó de manera tajante, por los pueblos indígenas reunidos en éste, la Iniciativa de Ley Indígena aprobada por el Congreso, debido a que ésta modificaba sustancialmente la Iniciativa de Reforma Constitucional aprobada por la COCOPA, con base en los Acuerdos de San Andrés.

Entre los argumentos de este rechazo se habló de que la reforma aprobada deja en manos de las entidades federativas la definición de las características de la autonomía y los mecanismos para su realización. Se mencionó que reduce la

---

<sup>58</sup> Artículo 14 del Convenio 169 de la OIT.

aplicación de los derechos autonómicos al ámbito de los municipal, dejando sin resolver lo relativo al acceso y administración de los recursos municipales que corresponden a los pueblos y permitiendo la construcción de auténticas reservaciones indígenas municipales. En lo relativo a los “territorios”, se consideró que el término es groseramente sustituido por el de “lugares”, por lo que los pueblos quedan desprovistos del espacio físico inmediato para el ejercicio de la autonomía y para la reproducción material y espiritual de su existencia. Por último, señalaron que la nueva ley reproduce las políticas indigenistas de etnocidio, al señalar una serie de políticas asistencialistas que se supone servirán a los pueblos, siendo que la demanda central es el reconocimiento efectivo de los pueblos indígenas para que éstos puedan definir sus propias prioridades de desarrollo.

En el contexto de un concepto de desarrollo que combate las prácticas asistenciales, la intención de los pueblos indígenas era, y es, definir de manera propia sus prioridades de desarrollo, en abierta divergencia con los programas impulsados por el gobierno federal. Con la finalidad de reconocer ese carácter asistencialista y como último párrafo del discurso oficial actual de desarrollo, se incluye a continuación el texto íntegro del apartado que hace referencia a estos aspectos controversiales.

La federación, los estados y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades tienen la obligación de:

1. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus

pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

2. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.
3. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.
4. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.
5. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.
6. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.
7. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las

inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

8. Establecer políticas sociales para proteger a los emigrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas. Mejorar las condiciones de salud de las mujeres. Apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias emigrantes. Velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.
9. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales, y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.<sup>59</sup>

Para dejar constancia y evidencia de sus divergencias, y de la falta de institucionalidad política de la reforma, las organizaciones indígenas denunciaron la militarización de las regiones indígenas, la persecución de sus organizaciones, la realización de programas, planes y proyectos con el objetivo de privatizar los recursos naturales, bienes y servicios, además de la exclusión de los pueblos indígenas en las decisiones que les afectaban directamente, por lo cual exigieron, de manera conjunta, el reconocimiento constitucional de sus derechos, de sus territorios. Se negaron a aceptar la destrucción de territorios por proyectos y megaproyectos, vía la imposición del gobierno federal y de los gobiernos estatales, así como los planes de desarrollo sin la participación efectiva de los grupos indígenas. De la misma manera rechazaron la elaboración de legislaciones que les afectaran y que no fueran aprobadas por los pueblos indígenas, así como todos los proyectos de prospección sobre biodiversidad y actividades de “biopiratería” realizadas en lo que ellos reconocían como sus territorios.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Apartado B del Artículo Segundo Constitucional.

<sup>60</sup> *Declaración por el reconocimiento constitucional de nuestros derechos colectivos*, Tercer Congreso Nacional Indígena, Nurió, Michoacán, 2001.

Como respuesta a la reforma constitucional aprobada, el Congreso Nacional Indígena confirmó en su octava asamblea el reconocimiento de la defensa de la tierra y el territorio como la base de la autonomía de sus pueblos, y exigió su derecho al manejo “soberano” de los recursos naturales que se encontraran dentro de sus territorios.

Como resultado de esa asamblea también se declaró lo siguiente: “Asimismo la propiedad comunal de dichos territorios, la organización comunal, el trabajo colectivo o tequio, los sistemas de cargos, las fiestas y tradiciones, la organización social y política, los sistemas normativos propios y todas nuestras expresiones culturales, son los elementos constitutivos de nuestros pueblos y de la autonomía que cotidianamente ejercemos... planes y programas, como el llamado Plan Puebla-Panamá, pretenden la privatización masiva de nuestros territorios, la desarticulación de la propiedad comunal y la apropiación de nuestras riquezas naturales y de nuestros saberes ancestrales (...) Tanto la bioprospección de los recursos genéticos que se encuentran en nuestros territorios, que para nosotros es simple y llana biopiratería, como los programas de certificación en ejidos y comunidades, tienen un solo fin: la destrucción de nuestra organización comunal y la apropiación privada de nuestros recursos”.<sup>61</sup>

Para reafirmar la posición de los pueblos indígenas respecto al desarrollo, se reproduce aquí la declaración de la Octava Asamblea Nacional del Congreso Nacional Indígena.<sup>62</sup>

Declaración:

Rechazamos rotundamente la reforma constitucional del 28 de abril pasado.

Impulsaremos talleres y foros... sobre los derechos indígenas y los Acuerdos de San Andrés, para la recuperación de las lenguas, para la transmisión de

---

<sup>61</sup> Octava Asamblea Nacional del Congreso Nacional Indígena, 2001.

<sup>62</sup> La Octava Asamblea Nacional del Congreso Nacional Indígena, celebrada en noviembre de 2001, reunió 86 comunidades y organizaciones, provenientes de 15 estados de la República, correspondientes a 30 pueblos indígenas del país. *Congreso Nacional Indígena, Octava Asamblea Nacional*, en <http://www.laneta.apc.org/cni/8an-decf.htm>.

saberes y experiencias locales, para profundizar en cada uno de los aspectos que comprenden un modelo de desarrollo propio.

Fortaleceremos la organización de las diferentes regiones en donde existen pueblos, comunidades y organizaciones...

Generaremos proyectos de auto desarrollo acordes a la cosmovisión de nuestros pueblos, que protejan las tierras y territorios... que promuevan la participación de la mujer y la protección efectiva de sus derechos.

Profundizaremos en la autonomía territorial de nuestras comunidades. Promoveremos proyectos productivos, desde nuestras regiones, que se encaminen a disminuir la migración y tiendan al control de todos los aspectos del proceso productivo, poniendo énfasis en la comercialización de nuestros productos sin intermediarios y a través de redes de consumo propias.

El modelo de desarrollo que promovemos... debe considerar como principios el ejercicio de la autonomía comunal y municipal, la consolidación de los sistemas normativos propios, el fortalecimiento de nuestra organización tradicional, el reconocimiento de las autoridades internas, la defensa irrestricta de la tierra y el territorio, la igualdad de la mujer y el hombre, así como el resurgimiento o fortalecimiento de la espiritualidad de nuestros pueblos, de su cosmovisión y de sus formas de entender la vida en forma integral y en relación con la madre tierra y todo lo que existe.

...Nuestro modelo de desarrollo propio deberá... fomentar el cultivo del maíz y la cultura que hemos construido en torno a dicho cultivo. Asimismo deberá oponerse a la introducción de organismos genéticamente modificados que atentan contra la seguridad alimentaria de la nación y pueden provocar la dependencia de nuestros pueblos en la adquisición del maíz.

(Firmado en México, Distrito Federal, a 20 de noviembre del año 2001)

## **Consideraciones para el desarrollo**

Frente a las pretensiones de normalización universal nos queda la posibilidad de volver la mirada a “lo que realmente somos”. América Latina es más que una realidad inventada por “América” y nombrada como Tercer Mundo. Etnicidad es más que una realidad inventada por la institucionalidad del poder para encumbrar una nación. Diversidad étnica es parte de una fuerza creativa que nos permite repensarnos como proyecto histórico.

¿Podremos salvar la idea de una América Latina indígena? ¿Podremos restaurar, desarrollar mejor la función comunicadora de los dos, tres o más mundos indígenas? ¿Podremos pensarnos como sociedad multi y pluricultural? ¿Podremos devolver su dinamismo a este mar de intercambios y de encuentros, a este enjambre de cultura, y fabricar nuestro propio modelo de civilización?

Hace falta desarrollo, pero también repensar y transformar nuestro débil concepto de desarrollo. No sólo hay que establecer la economía industrial, asimismo hemos de reinventar una economía de la convivencia, para la cual poseemos suficientes recursos culturales. Buscar un arte de vivir, el antídoto contra la mecanización, la cronometrización, el anonimato, el hastío. La defensa de una calidad de vida, de una pertenencia y de una identidad exigen la resistencia a lo que tiene de bárbaro el desarrollo tecnointustrial incontrolado, la eclosión del costo-beneficio en detrimento de las relaciones de apoyo y reciprocidad.

En nuestras culturas existen recursos para resistir a la homogeneización. Nuestros paisajes, nuestros lugares, nuestros monumentos, nuestras arquitecturas del pasado, nuestros héroes, leyendas, historias, que no siempre objetos artísticos y de consumo, irradian señales que nos penetran, nos provocan verdades impalpables que se convierten en nuestras verdades. ¿Acaso no propagamos este arte de vivir en nuestras costumbres y prácticas locales, en nuestros nombres, hablas, formas de interactuar con la naturaleza, de organización social, formas de construir familias y parejas, de solidaridad y reciprocidad, formas de

comportamiento, estilos de vida y de desarrollo, formas de distribuir los recursos materiales y naturales, costumbres culinarias, redes sociales de pertenencia?

Se trata no sólo de defender la calidad de vida, sino de la defensa de nuestra propia vida. Reemplazar el temor demográfico y étnico, estrechamente ligados, por el retorno del noble sentido de respeto por el "otro", del amor a la diversidad creativa. Necesitamos asociar, relacionar, vincular, dialogar, volver a dar prioridad a lo que es común. Es importante reintegrar la identidad común, bajo y en la diversidad, para que pueda emerger la identidad de cada quien en el seno de nuestras polietnicidades, pues como participantes de diversas identidades debemos desarrollarlas en espiral, unas alrededor de las otras, en vez de unas contra las otras (Morin, 1999).

La creatividad es esencial para que los individuos y grupos puedan adaptarse y transformar su realidad inmediata. No es sólo para denotar la producción de un objeto nuevo o forma artística, sino también la solución de problemas en cualquier terreno. La creatividad es hacer e innovar, tanto en forma individual como colectiva. La creatividad es la capacidad de imaginar y desarrollar nuevos modos de vivir en comunidad y nuevos sentidos de futuro. Cuando la creatividad es coartada, cuando se destruye su diversidad, se está destruyendo un repertorio o inventario de posibles soluciones a los problemas humanos. La diversidad étnica es parte de esta fuerza creativa que abre la posibilidad de repensarnos como proyecto de vida, a partir del propio proceso histórico de civilización que busca armonizar diversidades para proporcionar la fortaleza que las homogeneidades no poseen. La respuesta a la pobreza es un proyecto con visiones culturales propias, que organiza las prioridades a partir de un "ser indio" transmisor y portador de una identidad cultural, una memoria, un estilo de vida y una visión de mundo que es particular.

La creatividad puede ser inhibida o destruida por una racionalidad exagerada, por el razonamiento tecnocrático o burocrático, por estructuras organizativas o comunitarias restrictivas, o por una excesiva confianza en las tradiciones. Por ello,

se debe cultivar la creatividad que va de la mano con la transformación a un estado mejor.

En todas las sociedades la expresión más evidente de creatividad ha estado en las artes, pues éstas son el fruto de la imaginación pura y ofrecen a los individuos la posibilidad de pensar, sentir y comunicar su realidad y su visión del mundo de una manera nueva, grata, inapreciable, libre. La creatividad ha pasado a valorarse, más allá de su importancia en la producción de formas novedosas, como una capacidad para resolver problemas. La cultura actual exalta la creatividad en las innovaciones tecnológicas, en los descubrimientos que hace la ciencia y en la solución de necesidades locales. La creatividad y la imaginación facilitan a las personas volver a ubicarse en tiempos de cambios veloces (García, 2000).

Convertida la cultura en una mercancía o bien de consumo, la creatividad se considera algo sin valor y su corolario, la innovación, la coloca en contra de la tradición. Pero la tradición no es inmutable, por el contrario es recreada, evoluciona de generación en generación, en un proceso de invención, eliminación y préstamos de otras culturas, lo cual se traduce cada vez más en un mayor pluralismo en el proceso creativo. Por ello, las culturas locales crecen y se expanden al convertirse en abigarradas, incorporan nuevos elementos, otros se alteran en el contacto y otros rasgos son reinterpretados de manera novedosa. Cuando la inercia de la tradición se presenta más confortable que la innovación y como un freno al cambio, es el momento de darle un nuevo significado para provocar el cambio del círculo por una espiral.

Las expresiones culturales en el plano local han sido utilizadas por agentes de desarrollo para fortalecer la identidad de un grupo y de su organización social, para superar los elementos de inferioridad y alienación, para educar y elevar el nivel de conciencia y de elaboración de utopías colectivas, para fomentar su democratización y la mediación social, para enfrentar los desafíos de la multiculturalidad y tomar parte directa en la economía mediante la producción de bienes y servicios. El riesgo de esta instrumentalización de la cultura es utilizarla

como mecanismo de manipulación a través de los medios de comunicación o el consumismo, para cambiar las formas de pensar, sentir y actuar de un pueblo.

El trabajo creativo con sus efectos humanos y humanizantes,, que interpreta los sueños y visiones de la comunidad y los individuos, que plantea preguntas difíciles y rechaza los estereotipos, que expresa los silencios y cuestiona intereses creados, frecuentemente corre el riesgo de ser censurado, reprimido e incluso eliminado. En este sentido, la expresividad de los grupos y pueblos juega un importante papel político, representa el derecho a la diferencia, disidencia y desacuerdo, y en las sociedades autoritarias ofrece su propia protesta y alternativa, por lo tanto es una base fundamental para el desarrollo.

Centrarse en la creatividad y en la expresión cultural de los pueblos, como recursos para el bienestar de un grupo o sociedad, es aceptar la idea de que no existe una sola concepción del desarrollo y que en este aspecto cada grupo tiene la última palabra.<sup>63</sup> Aquí es donde se vincula la noción de calidad de vida que alude al bienestar en todas las facetas y aspectos de la vida humana, y atiende a la producción de condiciones sociales para satisfacer sus necesidades materiales, psicológicas, afectivas, sociales y ecológicas. En tanto calidad de las condiciones de vida de una persona, en el plano individual combina componentes objetivos y subjetivos para ponderar la satisfacción experimentada en dichas condiciones de existencia, combinación en la que intervienen la escala de valores, anhelos y esperanzas de cada quien. En el plano colectivo cada grupo pondera la calidad de esas condiciones de vida y la evidencia de sus satisfactores principales. En este sentido, la diversidad de alternativas a las problemáticas humanas y la creatividad son el acervo cultural para evaluar y ponderar la calidad del bienestar y del desarrollo en las dimensiones espacial y temporal. Las necesidades humanas y sus indicadores de satisfacción son definidos en cada sociedad y momento histórico, de tal manera que la calidad de vida combina un alto nivel de bienestar acompañado de un elevado índice de contentamiento individual.

---

<sup>63</sup> Ver anexo el documento titulado *Notas acerca del proceso de reconstitución. Análisis preliminar de cuatro ejemplos*, elaborado por DIPC-INI en 2002.

La concepción de calidad de vida comenzó a extenderse a principios de la década de 1970 a raíz de una preocupación por entender y explicar el incremento de las patologías sociales en los países desarrollados donde, a pesar de los elevados niveles de “bienestar”, se acentuaban los síntomas de descomposición social como la pérdida del sentido de la vida, el incremento de suicidios, violencia y drogadicción. Se puso en duda la ideología de lo efímero, del individualismo, la idea de progreso y el modelo de sociedad de consumo, de tal manera que significaba un profundo cuestionamiento al modelo de sociedad y al estilo de desarrollo que habían convertido a la riqueza material en expresión del progreso alcanzado por la acción social (Palomino y López, 2000: 33-35).

La noción de calidad de vida pone en evidencia que la orientación del desarrollo ha generado profundos problemas sociales y ambientales, expresados en la exclusión de grandes grupos poblacionales condenados a obtener los mínimos satisfactores para la vida, pobreza material y espiritual, alejados de la promesa de bienestar.

Para calcular la calidad de vida se sugirieron una gran cantidad de indicadores, como salud, alimentación, nutrición, educación, vivienda, empleo y condiciones de trabajo, vestido, recreo y esparcimiento, seguridad social y libertades humanas, y se crearon índices de progreso social expresado en indicadores como los ya señalados. En 1990 el Programa de Naciones Unidas propone el llamado *Desarrollo Humano* que ha intentado medir en forma integral el grado de bienestar alcanzado por el desarrollo. Para esta medición se toman en cuenta aspectos ejes como la potenciación, referida no sólo a la cobertura de necesidades humanas sino al aumento de la capacidad de la gente, que entraña una ampliación de sus opciones personales y grupales y con ello una mayor libertad de elección. La potenciación manejada así hace gran énfasis en la participación de las personas en las decisiones que estén íntimamente relacionadas con sus vidas. Otro aspecto eje es el de la cooperación, indispensable por constituir una intrincada red de estructuras sociales, que constituyen el sostén de la comunidad desde el núcleo familiar hasta las instituciones de gobierno y los organismos no gubernamentales,

permitiendo a los sujetos desarrollar el sentido de pertenencia indispensable para el bienestar material y subjetivo, y el despliegue de manifestaciones culturales, artísticas y espirituales (Palomino y López, 2000: 41).

Dada la diversidad creativa para pensar el desarrollo y la relatividad para evaluar la calidad de vida, combinando condiciones sociales y ambientales con ponderaciones individuales de la satisfacción, el problema es cómo realizar su medición. En el libro de Martha Viesca (2000) se propone el indicador integrado de Necesidades Básicas Satisfechas (NBS), que incluye los siguientes componentes: adecuación de la calidad y cantidad de la vivienda (calidad de la construcción y cantidad de espacio), adecuación sanitaria (agua, drenaje y excusado), adecuación energética (electricidad y combustible para cocinar) y educación (alfabetismo, grados aprobados y asistencia escolar). Otro indicador integrado es el de Necesidades Básicas Modificado (NBS1) que toma en cuenta el deterioro ambiental, con variables como la calidad de agua y manejo de basura, dentro de la lógica de necesidades materiales. Con este indicador la calidad se mide tomando en cuenta la importancia que los sujetos conceden a diferentes aspectos de la vida, como constituyentes de su calidad de vida, y el grado de satisfacción que perciben en su vida en dichas áreas (Cisneros *et al.*, 2000: 95-96).

La medición y valoración de la calidad de vida está regida por apreciaciones subjetivas e ideológicas al particular contexto donde se desenvuelven las colectividades. De manera que para medir un determinado tipo de calidad de vida es necesario contar con otros referentes que sirvan de contraste, es preciso diferenciar los diversos modos de vida, aspiraciones e ideales, éticas e idiosincrasias de los conjuntos sociales, en tanto el concepto de calidad de vida es construido histórica y culturalmente de valores sujetos a las variables de tiempo, espacio e imaginarios, con los singulares grados y alcances de desarrollo de cada época y sociedad.

## **Bibliografía**

Chávez, M. C. *et al.*

2003 “Alta prevalencia de desnutrición en la población infantil indígena mexicana. Encuesta Nacional de Nutrición 1999”, en *Revista Salud Pública*, núm. 77, pp. 245-255.

Cisneros, Héctor, Magalí Daltabuit, Luz María Vázquez y Enrique Santillán

2000 “Aproximaciones metodológicas para evaluar la calidad de vida en comunidades rurales”, en Martha Viesca (coord.), *Calidad de vida, medio ambiente y educación en el medio rural*, El Colegio de Michoacán, México.

Cohn, Norman

1995 *El cosmos, el caos y el mundo venidero*, Editorial Crítica, Barcelona.

**Escobar (1998)**

Espinosa, Guillermo

1994 “Pueblos indígenas”, en Warman, Arturo, *La política social en México 1989-1994*, Fondo de Cultura Económica, México.

Fuentes, Mario Luis y Jorge Lumbreras

2000 *La reforma del Estado mexicano en los nuevos escenarios internacionales*, Editorial Diana, México.

García Vázquez, Arturo

2001 *La refundación del Estado mexicano a inicios del siglo XXI*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México.

García, Néstor

2000 “Para un diccionario herético de estudios culturales”, en *Revista Fractal*, núm. 18, México, pp. 11-27.

González, Fernando

1995 *El Estado mexicano y su reforma. Un nuevo debate entre sociedad y poder*, Colección Ensayo, México.

Gutiérrez, Natividad

2001 *Mitos nacionalistas e identidades étnicas. Los intelectuales indígenas y el Estado mexicano*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Plaza y Valdés Editores, México.

Leff, Enrique

1998 “Hábitat/habitar”, en Gabriela Toledo y Marina Leal (eds.), *Destrucción del hábitat*, Universidad Nacional Autónoma de México, Programa Universitario del Medio Ambiente, México, pp. 31-44.

Morin, Edgar

1999 “Un modelo de civilización”, en Antonio Albiñana (ed.), *Geopolítica del caos. Le Monde diplomatique*, Temas de Debate, España, pp. 152-158.

Nisbet, Robert

1996 *Historia de la idea de progreso*, Gedisa, Barcelona.

Palomino, Berta y Gustavo López

2000 “La calidad de vida: expresión del desarrollo”, en Magali Daltabuit, Juana Mejía y Rosa L. Alvarez (Coords.), *Calidad de vida, salud y ambiente*, Instituto de Investigaciones Antropológicas, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Nacional Indigenista, México.

Prigogine, Ilya

2001 *El Fin de las certidumbres*, Taurus, Madrid.

**Reyes (2002)**



## **Anexo**

### **Notas acerca del proceso de reconstitución**

#### **Análisis preliminar de cuatro ejemplos**

Dirección de Investigación y Promoción Cultural-INI

15 de agosto del 2002

Cualquier aproximación que pretenda identificar los problemas que afectan a la población indígena de México se enfrenta, por un lado, a una realidad en la que predominan las más agudas condiciones de pobreza y marginación, las cuales pueden ser observadas a través de los distintos indicadores que se han construido para estos efectos. Los problemas más difíciles afectan a la población indígena en los ámbitos educativos y de servicios en las viviendas y en las localidades. En especial la disponibilidad de agua potable, vías de comunicación, electricidad, drenaje y alcantarillado. Las proporciones de población ocupada con menores ingresos se encuentran en los pueblos indígenas, también los elevados niveles de mortalidad infantil, fecundidad y desnutrición, entre muchos otros problemas.

Por otro lado, es difícil definir con precisión el número de lenguas y de grupos indígenas, y en general los volúmenes y la distribución de la población indígena en el territorio nacional. Esta dificultad proviene, por un lado de la complejidad conceptual que exige la definición de una realidad tan diversa y que ha tenido múltiples historias. Las más de 62 lenguas indígenas que actualmente se reconocen, son el resultado de condiciones históricas concretas a las que se han enfrentado los pueblos y comunidades que las han mantenido vivas. Entre ellas, además de la pertenencia a diferentes familias lingüísticas cuya formación se remonta a varios cientos o miles de años en el pasado, existen variantes que dificultan su intercomunicación. Ejemplo de ello es el caso del nahuatl, que cuenta con alrededor de 16 variantes dialectales, o el del zapoteco, del cual se reconocen cerca de 7 variantes. Ambos ejemplos responden a realidades y problemáticas distintas, en función de las condiciones históricas particulares que han tenido lugar

entre las comunidades que conforman las diferentes variantes. Incluso en lenguas donde las variaciones no son tan grandes como para impedir la mutua comprensión, como en el caso del tzeltal y del tzotzil, difícilmente podemos asignar el concepto de grupo, e incluso de pueblo, al conjunto de hablantes de esas lenguas. Esto en la medida en que no podemos asegurar que ellos mismos reconocen que comparten sus memorias históricas y una ascendencia común.

Cabe mencionar, sin embargo, que la lengua sí es un elemento central para la conformación de las identidades, en la medida en que es el principal vehículo para la conformación de los universos simbólicos y la transmisión de la memoria y la historia oral, la cual prevalece sobre el lenguaje escrito, así como de los mitos y narraciones que trazan las experiencias compartidas de los pueblos. Estos ejemplos nos obligan a reflexionar acerca de la licencia que en muchas ocasiones se ha hecho al equiparar a los hablantes de determinada lengua como unidades colectivas homogéneas, cuando esto no necesariamente sucede en la realidad. Otro ejemplo más es el de los tecuates, que siendo hablantes de mixteco se reconocen a sí mismos como una entidad étnica diferenciada, que incluso ha sido reconocida en los censos.

Dicha problemática es sumamente compleja debido a las desventajas, producto de la desigualdad y marginación económica y social, de la discriminación y del sentimiento de inferioridad hacia los elementos tradicionales de las culturas por parte del conjunto de la población mexicana, así como por los propios indígenas. Estos elementos se encuentran fuertemente relacionados, ya que la misma problemática socioeconómica se concibe como un resultado de la pertenencia étnica. Para la sociedad mexicana esta asociación supone que la marginación es producto de pertenecer y conservar una cultura en la medida en que se piensa inferior. Para la población indígena, aprender los códigos lingüísticos y culturales del grupo mayoritario e integrarse a la sociedad mestiza representa una ventaja, aun a costa de perder su lengua y su identidad. Además, la necesidad cotidiana de enfrentarse a precarias condiciones de vida para resolver lo inmediato, es una barrera para mantener vivos los vínculos colectivos más allá de los ámbitos

familiar y comunitario. El ejemplo extremo es el de los emigrantes. El panorama se vuelve mas complicado si a esto se agrega la ya histórica crisis del campo mexicano y la poca o nula disponibilidad de tierras para un sector de la sociedad mexicana, en el que las actividades agrícolas y el cultivo del maíz son, además del principal medio de subsistencia, un elemento profundamente vinculado a su cultura y a sus identidades colectivas..

En este sentido, el primer nivel en el que se deberá paliar esta compleja problemática, es en el de la comunidad, en la medida en que es allí donde se definen sus características distintivas y específicas como sistemas diferenciados de organización social. Muchos de los elementos de la pertenencia étnica se definen en el nivel de la comunidad, y es precisamente en ese espacio en donde toma sentido el trabajo comunitario, la ayuda mutua y también las normas sociales que garantizan la continuidad de sus culturas, tradiciones y su organización, elementos que a su vez forman parte de su identidad.

Por otro lado, si bien estos complejos fenómenos presentan características particulares entre las diferentes regiones indígenas del país, se pueden reconocer algunos elementos generales entre los distintos pueblos indígenas, de acuerdo con situaciones particulares como la migración, o su mayor o menor cercanía a ciudades de diferente tamaño. Basta mencionar que, independientemente de las características y calidad de la información, en proporción con el total nacional la población indígena se redujo casi 20 % en los últimos cien años, al descender de 25.9 % en el censo de 1895, a 7.1 % en el del 2000.

A pesar de las dificultades inherentes a la disponibilidad y confiabilidad de la información estadística acerca de la población indígena, tanto el análisis de cifras generales como las aproximaciones más finas permiten definir algunas de estas problemáticas y sus magnitudes. Ejemplo de ello son los problemas con las cifras estadísticas y el escaso crecimiento que, en números absolutos, refleja la dinámica de la población que habla lenguas indígenas a través de la historia de los registros censales. Al revisar la estructura de las familias indígenas, por edad y

sexo, distinguiendo entre los que hablan la lengua y los que únicamente hablan español, los datos reflejan una mayor concentración de estos últimos entre los grupos de edad más jóvenes, debido a que muchos de ellos ya no aprenden la lengua de sus padres por considerar que no es necesario o que tiene más ventajas aprender el español.

La misma distribución de la población y las lenguas indígenas en el territorio nacional nos hablan, por un lado, de las dificultades que muchos grupos han tenido para reproducirse y conservar su cultura, y por otro, de la necesidad de buscar alternativas de subsistencia lejos de sus regiones originarias. De las más de 62 lenguas indígenas que subsisten, además de las variantes dialectales de muchas de ellas, más de 30 cuentan con menos de mil hablantes, lo cual supone serias dificultades para la conservación de nuestro patrimonio no sólo como mexicanos, sino como parte de la humanidad. Otra consecuencia de este fenómeno es la presencia de población indígena en las ciudades de todo el país o de hablantes de lenguas originarias del centro y sur del país en los estados del norte de la república y más allá de sus regiones tradicionales..

Estos elementos dificultan dar cuenta de la reconstitución de los pueblos indígenas, ya que el reto implica revisar, de manera objetiva, procesos muy complejos y que muchas veces pertenecen al terreno de lo subjetivo. Sobre todo, por ejemplo, cuando se trata de revertir no sólo el proceso de pérdida de las lenguas y del derecho a continuar siendo distinto, es decir indígena, sino al fomentar que tanto ellos mismos como la sociedad y las instituciones mexicanas los reconozcan como entidades colectivas con culturas y derechos propios. Esta reconstitución supone terminar con la discriminación de la sociedad mexicana hacia los indígenas, la que existe entre los diferentes grupos y también aquella que ha sido adoptada y aceptada por algunos de ellos. Implica propiciar una revalorización de los pueblos indios a partir de aquellos elementos que constituyen su patrimonio y los hacen esencialmente distintos, además de que otorgan sustento a la nación mexicana y nos enriquece como país. Cabe aclarar que este proceso deberá impulsarse principalmente en el nivel comunitario, de tal forma

que se generen las dinámicas sociales reivindicativas de los pueblos indígenas en sus expresiones básicas y sean ellos quienes decidan su propio futuro.

Los ejemplos seleccionados:

### *Huicholes de Jalisco*

Los huicholes, que se denominan a sí mismos wixárika o wirraritari (en plural), conviven en una región multiétnica con coras, tepehuanos y mexicanos, ubicada entre los límites de los estados de Durango, Jalisco, Nayarit y Zacatecas.

De acuerdo con el *XII Censo general de población y vivienda 2000*, la lengua huichol se habla, a nivel nacional, por 30 686 personas con 5 o más años de edad, es decir, 0.51 % del total de hablantes de lengua indígena (HLI).

Al norte del estado de Jalisco se localizan cuatro de sus principales centros ceremoniales en donde se instalan los gobiernos tradicionales, fundamentales para sus procesos de reconstitución: San Andrés Cohamiata (Tateikie), Santa Catarina Cuexcomatitán (Tuapurie), San Sebastián Teponahuatlán (Wautia) y Tuxpan de Bolaños (Tutsipa), en los municipios de Mezquitic y Bolaños.

La población hablante de huichol en Jalisco se localiza principalmente en las localidades de Mezquitic y Bolaños, y suman casi 10 mil hablantes, de los cuales poco más de 9 % no hablan español y, en conjunto, representan casi 60 % de la población de ambos municipios. Los suelos para la agricultura son pobres y las áreas para el cultivo escasas, por lo que la producción agrícola es baja y se realiza por lo general en las laderas de las montañas. Dadas las características de la producción agrícola, de bajos rendimientos y de temporal, los huicholes han contado con escasos apoyos técnicos y financieros.

El maíz es el alimento primordial de los wixárika y se vincula con elementos religiosos, festivos y cosmogónicos. El calendario agrícola que rige el cultivo del maíz se flexibiliza según la predicción de los shamanes y está regido por un

conjunto de fiestas. Visto desde esta perspectiva, existe una amalgama entre las creencias derivadas de la cultura y el uso de la naturaleza, así como entre las formas de vida, de trabajo y la cosmovisión, conjunto que da contenido a la identidad étnica de los wixárika.

El territorio huichol ha sido objeto de fraccionamiento y de invasión, propiciados por la falta de precisión de linderos. A esta situación también ha contribuido su ubicación entre los estados de Durango, Jalisco, Nayarit y Zacatecas, que no favorece la resolución de los litigios, y que ha ocasionado una desarticulación de la organización productiva. Existen viejas disputas por recuperar tierras, como la que sostienen contra ganaderos nayaditas, por 240 mil hectáreas, en San Sebastián Teponahuatlán, frontera entre Jalisco y Nayarit.

En 1999 el pueblo wixárika logró que la OIT hiciera la primera recomendación a nivel mundial sobre tierras y territorio de los pueblos indígenas, con el objeto de que el gobierno mexicano trabajara en la restitución del territorio huichol, en particular con las tierras de Bancos de Calitique, Tierra Blanca y Saucito, separadas de San Andrés Cohamiata en 1964. En este proceso han tenido un papel importante las autoridades comunales, quienes han logrado iniciar proyectos sustentables y autogestionarios. La organización, además de la recuperación del territorio, persigue mejorar los suelos, los sistemas de agua, la producción de hortalizas y hongos comestibles, el cuidado de las semillas originarias y el intercambio regional y nacional.

Prácticamente todos los indicadores sobre educación, empleo, salud e infraestructura sanitaria reflejan que las condiciones de vida de los huicholes son muy precarias. La orografía de la región limita la construcción de caminos en esa zona, lo que ha originado problemas en la comercialización de productos locales, al encarecer las mercancías del exterior y abaratar la producción local. El difícil acceso por tierra ha generado la construcción de pistas de aterrizaje en distintas comunidades. La Secretaría de Salud y Bienestar Social del estado de Jalisco instaló los servicios de radiotelefonía y radio. San Andrés Cohamiata, Tuxpan de

Bolaños y Guadalupe Ocotán cuentan con plantas eléctricas alimentadas con gasolina, que se usan, principalmente, para el alumbrado público. El agua potable se extrae de los pozos; la leña sigue siendo el principal combustible.

### *San Juan Nuevo Parangaricutiro, Michoacán*

En febrero de 1943 hizo erupción el volcán Parícutín y su lava invadió 1 626 hectáreas de San Juan Parangaricutiro, por lo que una parte de la comunidad se trasladó a sólo 15 kilómetros de Uruapan, mientras que parte de la población originaria se dirigió a otras comunidades, como Caltzonzin.

Después de la erupción del volcán, se construyó el pueblo de San Juan Nuevo y más tarde la empresa comunal. A partir de que en 1979 se consiguió el primer permiso de aprovechamiento forestal y cambió la administración, ingresaron técnicos y asesores de la misma comunidad. En 1985 se instaló el primer aserradero que generó 25 empleos. En este caso el proceso de reconstitución giró en torno a los recursos naturales como son los bosques. Se estableció la empresa comunal mediante una política de participación amplia y solidaria de todos los miembros, lo cual incidió en los diferentes ámbitos.

Actualmente San Juan Parangaricutiro se encuentra en el corazón de la sierra michoacana, en el lado oriente del cerro de Tancítaro, colocado en un pequeño valle circundado por montañas y colinas de origen volcánico y a sólo 7 Km al oeste de Uruapan. Tiene 18 000 hectáreas de superficie total, distribuidas de la siguiente manera: 11 000 arboladas, 1 600 cubiertas con lava volcánica, 2 300 aptas para la agricultura, 2 000 para la fruticultura y 1 000 reforestadas.

En el registro de los censos se puede apreciar la sensible disminución, a lo largo del tiempo, de los hablantes de la lengua p'urhé. Sin embargo, a partir de 1980 se inició un movimiento de apoyo, a través de la Academia de la Lengua Purhé y el trabajo del Centro de Investigaciones de la Cultura P'urhépecha, para el fortalecimiento de esta lengua con el establecimiento de su abecedario. Los

hablantes de la lengua p'urhé se distribuyen en 95 de los 113 municipios del estado.

Entre los purépechas encontramos una identificación entre el ser indígena y el ser comunero, lo que induce a pensar ésta como una estrategia política, más que un estatus de clase social. Esta forma de organización comunal fue un mecanismo para enfrentar los conflictos locales que tienen con otros grupos sociales y para imponerse sobre una cabecera municipal mestiza. Por ello se apeló a las comunidades agrarias por medio de sus asambleas y autoridades locales, de ahí que la dirección del Comité de Pueblos constara de comisariados comunales y jefaturas de tenencia. Junto a esta forma de organización han surgido otras con carácter étnico, como el Comité de Productores Purépechas.

En 1979 se formó la Unión de Ejidos y Comunidades Forestales de la Meseta Tarasca Luis Echeverría Álvarez, con el propósito de aprovechar los recursos forestales de madera verde. En aquel año ninguna comunidad indígena era sujeto de crédito de institución bancaria alguna. Posteriormente se organizaron en asambleas comunitarias para aprovechar los recursos forestales, estableciéndose la política de que en la empresa trabajarían sólo comuneros e hijos de éstos. Al no contar con recursos financieros, en 1980 contrataron a una empresa particular que puso el equipo, la maquinaria y el personal especializado para los trabajos de extracción forestal. Una de las condiciones fue que se capacitara a su propia gente a cambio de los buenos ingresos que recibiría. Con las utilidades se compró el equipo básico para la extracción y se empezó a sustituir a las personas de fuera con los comuneros que ya habían recibido su capacitación.

Actualmente la empresa paga salarios por encima del mínimo establecido en la región. Además, por acuerdo de la Asamblea General, se han reinvertido las utilidades año tras año, lo que permite desarrollar nuevos proyectos sin necesidad de conseguir financiamiento de bancos.

Mediante el programa de desarrollo agropecuario se llevan a cabo actividades agrícolas, frutícolas y ganaderas. Por consiguiente, la comunidad ha diversificado

sus actividades (del manejo forestal a la agricultura y al procesamiento industrial de derivados de la madera) y ha fortaleciendo su capacidad de autogestión, pero al mismo tiempo tiene la necesidad de aprender nuevas habilidades para resolver los desafíos del desarrollo.

### *Huehuetla, Puebla*

El municipio de Huehuetla en el año 2000 contaba con 16 130 habitantes, y el 89.8 por ciento de ellos hablaba principalmente el totonaco. Los totonacas habitan en nueve comunidades, dos inspectorías y una junta auxiliar. La cabecera municipal está habitada por mestizos y una minoría indígena.

En esta región ha sido fundamental el trabajo de asistencia social de la iglesia católica, que instaló un internado con escuela primaria cuando sólo existía una escuela en la cabecera municipal. Además, se apoyó la educación de adultos y la formación de catequistas, quienes han realizado una importante labor por la defensa de los derechos indígenas. En Huehuetla ha sido determinante el papel de la teología india en la conformación de la organización política. Coexisten los cargos públicos oficiales y tradicionales. Los primeros se obtienen por medio del voto en elecciones constitucionales o son nombrados por el ayuntamiento en funciones.

Estos cargos generalmente habían sido ocupados por mestizos, sin embargo, en 1989 la Organización Independiente Totonaca (OIT) ganó por la vía electoral la elección a la presidencia municipal de Huehuetla, presidencia que mantuvo por tres periodos o nueve años. Durante su gestión, la presidencia municipal indígena incorporó las reformas al artículo cuarto constitucional federal y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

La Economía indígena de Huehuetla se sustenta básicamente en la producción de café y el cultivo del maíz para el autoconsumo. Para atender tanto la producción principal como la complementaria, los indígenas diversifican su calendario agrícola

y aprovechan la fuerza de trabajo familiar. Entre las actividades productivas complementarias se encuentran los cultivos de vainilla y pimienta cuyas producciones se dirigen al mercado, así como productos de autoconsumo como las frutas y los derivados de la cría de aves de corral y de la apicultura.

Por su localización geográfica, Huehuetla constituye una importante zona comercial en la Sierra Norte de Puebla. Concentra las producciones de café y maíz propias, y las de productos varios provenientes de Puebla, Poza Rica, Pachuca, Papantla y de municipios más cercanos. Durante los nueve años en que el municipio fue gobernado por la OIT, los totonacos encontraron vías alternas de acopio de café sin la intermediación de los mestizos, una de ellas fue a través del Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad (FONAES).

#### *Ixtlán de Juárez, Oaxaca*

El distrito de Ixtlán, conformado por 26 municipios, se encuentra a 55 km de la ciudad de Oaxaca. Esta región es el centro político económico y comercial de mayor importancia en la sierra. Su población indígena es en su mayoría zapoteca, aunque también la habitan algunos pueblos de habla Chinanteca.

Dos elementos importantes que han contribuido al fortalecimiento de la identidad en las comunidades zapotecas son el trabajo comunitario mediante el shin raue (tequio) y la aportación económica de los emigrantes. El intercambio de bienes y servicios aparecen guiados por mecanismos de reciprocidad equilibrada que favorecen al bienestar de las familias y de la comunidad. La red de alianzas e intercambios que unen a las distintas parentelas como integrantes de una comunidad, aparecen guiadas por los mismos principios de reciprocidad.

Lo que define la membresía comunitaria es el principio de participación en la vida colectiva, que puede llegar a ser más significativo que el de nacimiento. Cumplir con los trabajos, cargos y ceremoniales públicos, a la vez que abrir el ámbito

doméstico a sus vecinos, es lo que le permite a un individuo ser miembro pleno de la colectividad a la que pertenece por nacimiento.

En la actualidad se puede señalar que la religión de los indígenas tiene sus propias características y su propio sincretismo religioso, como resultado de procesos históricos diferentes aunque interrelacionados. Estas configuraciones religiosas, que caracterizan a cada grupo, pueden ser conceptualizadas como religiones étnicas, algunas con rituales más apegados a la “costumbre” de los antepasados, y otras con nuevas opciones o diferentes manifestaciones.

Respecto a su organización política, el sistema de cargos se basa en la elección de sus representantes en asamblea comunitaria. Anteriormente en algunas comunidades existía un Consejo de Ancianos quienes eran la máxima autoridad de los pueblos, sin embargo esta jerarquía política religiosa ha ido desapareciendo paulatinamente.

Cuando la autoridad municipal se enfrenta a un problema grave, acude a la asamblea comunitaria, por ser la máxima autoridad. Sin la autorización del pueblo, las autoridades no pueden emprender un trabajo, de ahí que una autoridad deba cumplir las disposiciones del pueblo. Los cargos y servicios comunitarios que cada ciudadano tiene obligación de prestar, son gratuitos y asignados en asamblea comunitaria. Los trabajos comunales (tequios), han permitido que los pueblos puedan realizar grandes obras de beneficio colectivo.

Las condiciones de vida que imperan en la región son casi las mismas que se presentan en otras regiones del estado y en otros pueblos indígenas. Existen problemas como la falta de servicios de agua potable, la falta de atención médica eficiente y la desnutrición provocada por la insalubridad y dieta raquítica.

La organización económica serrana difiere según los recursos naturales con los que cuenta cada comunidad. Los cuatro procesos que saltan a la vista son: la explotación forestal, la agricultura, la minería y la actividad comercial. Desde la creación de la Unidad de Explotación Industrial a favor de la Fábrica de Papel

Tuxtepec (FAPATUX), en 1958, se han notado cambios esenciales en la organización económica.

El recurso forestal de sierra, hasta 1958, era sólo usado para el consumo regional, sin embargo, por decreto presidencial se le dio a la Fábrica de Papel Tuxtepec la concesión para la explotación forestal de 261 000 hectáreas de bosque de pino, de las cuales 79 608 se localizaban en el distrito de Ixtlán. Es de resaltar la participación que ha tenido el comisariado como administrador del proceso de trabajo, aun cuando la empresa establece el tipo de madera y determina las zonas de corte más conveniente de acuerdo con sus intereses. El beneficio significó la apertura para que más de mil comuneros trabajaran en la tumba, descortezado, extracción y troceo, actividades que se hicieron manualmente a partir de la administración local.

Existen otras áreas que se encuentran aisladas con clima tropical húmedo, cuya posibilidad agrícola es más rica para la producción de maíz, árboles frutales, trigo, frijol, café y, en menor escala, hortalizas y flores. Sin embargo, la mayor parte del distrito se ubica en la parte alta de la sierra, donde el clima es frío y bastante lluvioso por temporadas.

Los zapotecos serranos elaboran, entre otros productos artesanales, los textiles de lana, seda y algodón, tejidos en telares de cintura en las comunidades de Zoogocho, Yalalag y Talea.

En la sierra se presenta una fuerte migración, muestra de la compleja problemática que enfrentan los indígenas. Los emigrantes se dirigen principalmente a la ciudad de Oaxaca, al Valle de México, Veracruz, Morelos y Los Ángeles, California, en Estados Unidos de América.