

## **EL DERECHO DE LOS PUEBLOS INDIGENAS AL DESARROLLO**

*Francisco López Bárcenas*

Desde un punto de vista jurídico, el derecho al desarrollo es un derecho humano fundamental, de naturaleza individual y colectiva, cuyos titulares son tanto las personas en lo individual como los colectivos de los que forman parte, en este caso los pueblos indígenas. Así lo han reconocido diversos organismos públicos internacionales, entre ellos la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), su Comité de Derechos Humanos y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Pero más allá de las disposiciones del derecho internacional, ¿qué puede entenderse por desarrollo y, en este caso específico, por desarrollo de los pueblos indígenas? Para encontrar respuestas a estas interrogantes, en el presente documento se rastrea el origen y evolución del concepto, posteriormente se plantean algunas concepciones teóricas sobre la materia y las políticas indigenistas que se han seguido por el gobierno mexicano, que en mucho son las mismas de los gobiernos del continente americano. Posteriormente se exponen los contenidos del derecho internacional que lo regulan, se sigue con el derecho nacional y se termina con un planteamiento sobre sus alcances, sus limitaciones y los posibles caminos para andar lo que falta.

### **El desarrollo y los derechos indígenas**

El origen del concepto de desarrollo se encuentra en el ámbito de la economía y reviste una fuerte carga ideológica, cuya base se ubica dentro del proyecto de expansión mercantilista de los Estados Unidos, posterior a la Segunda Guerra Mundial. Fue el presidente estadounidense Harry S. Truman quien, el 20 de enero de 1949, lo lanzó a la fama al incluirlo en su discurso inaugural de toma de posesión, comprometiéndose ante la Cámara de Representantes a contribuir al mejoramiento y crecimiento de los países pobres. De acuerdo con lo que entonces expuso, los Estados Unidos se proponían “lanzar un programa audaz para mantener el crecimiento de las regiones subdesarrolladas”. Su ofrecimiento partía del hecho que, según él, más de la mitad de la población mundial vivía en

condiciones cercanas a la miseria, su alimentación era insuficiente y eran víctimas de enfermedades. En síntesis, su vida económica era primitiva y estancada y su pobreza constituía una desventaja y una amenaza, tanto para ellos como para las regiones más prósperas. A partir de esa situación, que calificaba como de subdesarrollo, postulaba que

[...] los Estados Unidos deben poner a disposición de los pueblos pacíficos las ventajas de su reserva de conocimientos técnicos a fin de ayudarlos a realizar la vida mejor a la que ellos aspiran [...]. Con la colaboración de los círculos de negocios, del capital privado, de la agricultura y del mundo del trabajo en Estados Unidos, este programa podrá acrecentar en gran medida la actividad industrial de las demás naciones y elevar sustancialmente su nivel de vida [...] Una mayor producción es la clave de la prosperidad y de la paz.<sup>1</sup>

Sin embargo, no fue el presidente Harry S. Truman el primero en utilizar el concepto de desarrollo en ese sentido. Siete años antes que él, Wilfred Benson, quien fuera miembro del Secretariado de la Oficina Internacional del Trabajo, la usó para referirse a las “áreas subdesarrolladas” del mundo y proponer las bases económicas de la paz. Pero la expresión no tuvo mayor eco, ni entre el público general ni entre los expertos. Dos años más tarde, Rosenstein-Rodan siguió hablando de “áreas económicamente atrasadas”. Arthur Lewis, también en 1944, se refirió a la brecha entre las naciones ricas y las pobres. A lo largo de la década, la ex-presión apareció ocasionalmente en libros técnicos o en documentos de Naciones Unidas. Sólo adquirió relevancia cuando Harry S. Truman la presentó como emblema de su propia política. En este contexto, adquirió una virulencia colonizadora insospechada.<sup>2</sup>

Con base en este nuevo concepto se dividió al mundo en dos grandes bloques: por un lado, los países “desarrollados” que se identificaron con aquellos económicamente dominantes, y por otro, los países pobres que desde aquella fecha comenzaron a ser catalogados como “subdesarrollados”. Así, en sus orígenes, la noción de desarrollo estuvo marcada por una visión economicista, muy limitada en su potencialidad explicativa, que sirvió para impulsar

---

<sup>1</sup> G. Rist, *Le developpment. Histoire d' une croyance occidentale*, París, Presses Universitaires de Sciences Po, 1996, pp. 116-121.

<sup>2</sup> W. Sachs (ed.), *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, Perú, PRATEC, 1996. <http://www.ivanillich.org/Lidicc.htm>.

el proyecto económico de los países dominantes e imponerlo como parte del sentido común universal. La premisa básica en la que se apoya establece que aquellos países con altos niveles de pobreza son países atrasados cuya única vía posible de transformación es la acumulación de capital. Por lo tanto, los países subdesarrollados sólo dejarán de serlo hasta que sus habitantes aumenten su capacidad adquisitiva y formen parte de la dinámica del libre mercado.<sup>3</sup>

Con el paso del tiempo su sentido se ha ido transformando, mostrando una importante evolución que va desde una visión que lo liga al crecimiento económico, hasta otra que lo sitúa en una dimensión más integral. Esta nueva situación la postuló la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo de la Unesco, en su informe denominado *Nuestra diversidad creativa*, donde se reconoce que son dos las concepciones sobre el desarrollo que más han permeado los debates y las políticas de las instituciones internacionales. Según la primera, el desarrollo es un proceso de crecimiento económico, una expansión rápida y sostenida de la producción, la productividad y el ingreso por habitante (algunos matizan esta definición insistiendo en una amplia distribución de los beneficios de este crecimiento). De acuerdo con la segunda, adoptada por el Informe sobre Desarrollo Humano publicado anualmente por el PNUD, y asumida también por un gran número de distinguidos economistas, el desarrollo se concibe como un proceso que aumenta la libertad efectiva de quienes se benefician de él para llevar adelante cualquier actividad a la que atribuyen valor.<sup>4</sup>

Producto de estas transformaciones del concepto para volverlo más acorde a las realidades sociales a que se refiere, en la actualidad las nociones de desarrollo incorporan en su definición aspectos culturales, participativos, sustentables, identitarios y de derechos humanos. Incluso, muchas de ellas exigen la necesidad de dejar abierta la definición para que puedan ser los propios pueblos quienes determinen el tipo de desarrollo que les interesa poner en marcha. En estos esfuerzos se busca no ignorar que “las personas, las familias, los

---

<sup>3</sup> Rodrigo Gutiérrez *et al.*, *La regulación jurídica del agua y el desarrollo rural*, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, 2007, p. 24.

<sup>4</sup> Javier Pérez de Cuellar *et al.*, *Nuestra diversidad creativa*. Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo, UNESCO, 1996, p. 29. Hay que advertir que el concepto fue acuñado por Amartya Sen, en un documento titulado *Economics and Development*, preparado para la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo en el año de 1995.

grupos [...] son portadores de actitudes de cooperación, valores, tradiciones, visiones de la realidad, que son su identidad misma. Si ello es ignorado, salteado, deteriorado, se inutilizarán importantes capacidades aplicables al desarrollo, y se desatarán poderosas resistencias.<sup>5</sup>

La reformulación del concepto de desarrollo desde estas perspectivas, que anteponen el respeto a las diferencias de las personas y grupos y se separan de la inconveniente imposición de rígidos parámetros, busca generar desarrollos acordes con la forma de ser y querer ser de los pueblos. Las nuevas posturas sobre el desarrollo son también una respuesta al salto cualitativo que los pueblos indígenas han dado a los escenarios políticos nacionales exigiendo ser reconocidos como sujetos con derechos propios, de naturaleza colectiva, en donde incluyen el diseño y control de su propio desarrollo, con lo cual el asunto se vuelve más complejo.

### **El indigenismo**

Las propuestas indígenas pueden mirarse desde dos ángulos. Por un lado, representan una oposición a las políticas implementadas por los sucesivos gobiernos para el desarrollo de los pueblos indígenas, que la academia bautizó como el “indigenismo”. Gonzalo Aguirre Beltrán, un antropólogo mexicano impulsor de ellas, lo expresó claramente: “El indigenismo no es una política formulada por indios para solución de sus propios problemas, sino la de los no-indios respecto a los grupos étnicos heterogéneos que reciben la general designación de indígenas”.<sup>6</sup>

Históricamente, el indigenismo asumió muchos rostros, pero todos ellos pueden agruparse en dos etapas: la etapa de integración y la de participación. En el primer caso se trató de un *indigenismo incorporativo* y comenzó después del Congreso de Pátzcuaro, Michoacán, realizado en 1940, cuyo lema central fue la asimilación de las comunidades indígenas a la cultura nacional, objetivo que se pretendió lograr por vía de la castellanización. Décadas

---

<sup>5</sup> Bernardo Kliksberg, *Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo*, Documento de divulgación, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo, junio 2000, p. 14.

<sup>6</sup> Gonzalo Aguirre Beltrán, *Obra polémica*, México, SEP-INAH, 1976, pp. 24-25.

después, convencidos de la limitación de mantener una política de corte culturalista y de que fueran únicamente funcionarios mestizos quienes diseñaran las políticas indigenistas, los órganos estatales evolucionaron hacia lo que se conoció como *indigenismo de participación*, para lo cual buscaron que las comunidades indígenas participaran en el diseño de los programas gubernamentales enfocados hacia ellos al tiempo que extendían su alcance a programas de desarrollo, lo cual avanzó a lo que los académicos denominaron como *etnodesarrollo*.<sup>7</sup>

Una de las primeras instituciones para indígenas creadas por el estado mexicano, después de la revolución de 1917, fue el Departamento de Educación y Cultura, creado en 1921, al reestructurarse la Secretaría de Educación Pública, que se había fundado en ese mismo año; en abril de 1923 se establecieron las Casas del Pueblo, cuyo fin era mejorar la situación de las poblaciones indígenas. Plutarco Elías Calles impulsó la creación del Internado Nacional de Indios y en 1932 se formó la Estación de Incorporación Indígena de Carapan, con el fin de estudiar la posibilidad de integrar a los purépechas de la región a la vida nacional. Como puede verse, el acento de la acción gubernamental se concentraba en la educación.

Durante el periodo del gobierno del General Lázaro Cárdenas se consolidó la política de integración indígena. En el año de 1937 se creó el Departamento de Educación Indígena, dependiente de la Secretaría de Educación Pública; a él se incorporaron los internados indígenas con el nombre de Centros de Educación Indígena. En 1938 estos centros pasaron al Departamento de Asuntos Indígenas convertidos en Centros de Capacitación Económica, cuyo objetivo fue brindar capacitación en técnica agrícola e industrial a este sector social. Con estas acciones el estado siguió privilegiando la educación como forma de impulsar el desarrollo indígena pero con una fuerte tendencia hacia la capacitación en algún oficio. Una de las últimas actividades en la materia del presidente Lázaro Cárdenas fue el impulso a la realización del Primer Congreso Indigenista, celebrado en Pátzcuaro, Michoacán, en el año de 1940. A partir de ese evento se decidió la creación del Instituto Indigenista Interamericano (III) y los órganos similares de cada uno de los Estados de la Federación.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Juan Luis Sariago Rodríguez, "Políticas indigenistas y criterios de identificación de la población indígena en México", en *Las dinámicas de la población indígena*, México, CIESAS-IRD, 2003, pp. 71-83.

<sup>8</sup> Carlos Duránd Alcántara, *Derechos Indios en México... Derechos Pendientes*, Universidad Autónoma de Chapingo, México, 1994, pp. 113-114.

La consolidación del indigenismo mexicano se dio en diciembre de 1948, cuando se creó el Instituto Nacional Indigenista (INI) como un organismo público descentralizado del gobierno federal, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, y encargado de diseñar e instrumentar la política gubernamental para el desarrollo de los pueblos indígenas de México. Durante sus primeros años de existencia sus actividades se orientaron al estudio, investigación, asesoría, difusión y capacitación para promover las medidas para el mejoramiento de los pueblos y comunidades indígenas, así como la coordinación con programas de otras dependencias oficiales en regiones indígenas. Con el paso de los años el INI fue asumiendo en los hechos funciones más operativas debido a la ausencia de acción indigenista de otras instituciones federales y estatales que atendieran los reclamos de los pueblos indígenas. El Instituto creció tanto que en los años noventa su estructura estaba diseñada para atender 23 estados de la República a través de 96 Centros Coordinadores Indigenistas, organizados por 21 delegaciones estatales y 12 subdelegaciones. En el año de 1992 el INI dejó de depender de la Secretaría de Educación Pública y pasó a formar parte de la Secretaría de Desarrollo Social<sup>9</sup>, con lo cual el eje de su acción dejó de ser la educación trasladándose al desarrollo. A pesar de sus matices, el indigenismo nunca dejó de ser una política de Estado diseñada por los mestizos, desde la cultura mestiza dominante para los indígenas, como culturas subordinadas a aquellas. En el fondo, todas las manifestaciones del indigenismo fueron diseñadas con la finalidad de que estos dejaran de ser indígenas y se diluyeran en la cultura nacional dominante.

El discurso oficial sobre el desarrollo indígena comenzó a cambiar por acción de las instituciones internacionales de las cuales el gobierno mexicano era parte. En el año de 1990 suscribió el *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo*, documento donde jurídicamente se reconocen los derechos de los pueblos indígenas. De igual manera, el 13 de septiembre del 2007 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Estos documentos de derecho internacional son los más importantes donde actualmente se regulan algunos derechos al desarrollo de los pueblos

---

<sup>9</sup> *Instituto Nacional Indigenista (1989-1994)*, Instituto Nacional Indigenista, México, 1994, p. 27.

indígenas de México.

En el plano interno, fue hasta el año de 1992 cuando el gobierno federal –aprovechando la cercanía de los quinientos años de la invasión española al continente americano– promovió una adición al artículo cuarto de la Constitución Federal para reconocer la existencia de pueblos indígenas y garantizar sus derechos. Sin embargo, lo que realmente se aprobó<sup>10</sup> fue una norma declarativa de la pluriculturalidad de la nación mexicana, misma que obtenía su sustento en la presencia originaria de los pueblos indígenas. El reconocimiento de los pueblos indígenas era como componente de la pluralidad cultural de la nación, y no como sujetos de derecho. Es más, la propia norma jurídico-constitucional restringía los derechos que se les pudieran reconocer a los de carácter cultural y sólo aquellos que la ley secundaria eventualmente llegara a establecer.

Producto de la reforma constitucional y del *Convenio 169* de la Organización Internacional del Trabajo, el Estado mexicano comenzó a introducir reformas en diversas leyes federales y estatales hasta conformar un abundante cuerpo legislativo sobre la materia, como derechos individuales la mayoría de los casos, lo cual desvirtúa la naturaleza colectiva de los derechos de los pueblos indígenas. La más reciente reforma a la Constitución Federal se realizó el 14 de agosto del 2001. Con ella se pretendía dar cumplimiento a los Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena firmados entre el gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional para alcanzar la paz en Chiapas, pero no fue así, razón por la cual no sólo fue rechazada por el ejército zapatista sino por todo el movimiento indígena mexicano y gran parte de la sociedad.<sup>11</sup> No obstante ello, a partir de ella se ha legislado sobre desarrollo indígena.

### **Desarrollo y autonomía**

Un segundo ángulo sobre desarrollo corresponde a las propuestas de los pueblos indígenas para diseñar su propio futuro. El reclamo se funda en que los pueblos indígenas son

<sup>10</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1992.

<sup>11</sup> Congreso Nacional Indígena, *Derechos Indígenas en México: El turno es de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Carta Dirigida a los Ministros de Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, Distrito Federal, 12 de octubre del 2001.

sociedades culturalmente diferentes al resto de la sociedad mexicana, incluidos los otros pueblos indígenas, y por la misma razón, con una cosmovisión y una visión de futuro distinta a las otras. La mayoría de los analistas está de acuerdo en que el derecho de los pueblos indígenas coincide en que el derecho al desarrollo de los pueblos indígenas forma parte de su derecho a la libre determinación, que representa el eje articulador de las demandas de los pueblos indígenas frente al Estado mexicano.

Si se asume que el desarrollo implica el aumento de las condiciones de bienestar de las sociedades, tenemos que preguntarnos cómo puede lograrse esto entre los pueblos indígenas, y en ese sentido, qué relación guarda con el derecho a la autonomía. Algunas pistas hay sobre el tema: desde la década de los ochenta y bastante enfocado dentro de las posturas del etnodesarrollo, el antropólogo Guillermo Bonfil Batalla advertía que

[...] si por etnodesarrollo se entiende el ejercicio de la capacidad social de un pueblo para construir su futuro, aprovechando para ello las enseñanzas de su experiencia y sus recursos reales y potenciales de su cultura, de acuerdo con un proyecto que se defina según sus propios valores y aspiraciones; entonces, el proceso de etnodesarrollo exige el cumplimiento de un cierto número de condiciones o requisitos de diversa índole.<sup>12</sup>

La lógica del planteamiento es que si lo que diferencia a los pueblos indígenas del resto de la sociedad es la cultura, esa diferencia cultural debe estar en la base del desarrollo. Solo que a diferencia de otros autores, Bonfil Batalla usa el concepto de *cultura* no para oponer cultura propia a cultura ajena, sino en el sentido de control cultural, entendiendo por tal

[...] la capacidad social de decisión sobre los recursos culturales, es decir, todos aquellos componentes de una cultura que deben ponerse en juego para identificar las necesidades, los problemas y las aspiraciones de la propia sociedad, e intentar satisfacerlas, resolverlas y cumplirlas.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Guillermo Bonfil Batalla, “El etnodesarrollo: sus premisas jurídicas políticas y de organización”, en *Obras Escogidas*, Tomo 2, México, INI-CIESAS-INAH-Dirección de Culturas Populares-SRA-FIFONAFE, 1995, p. 467.

<sup>13</sup> *Ibidem*.



De acuerdo con su argumento, la noción de control cultural permite establecer una diferenciación en el seno de la totalidad cultural que no se base en criterios descriptivos (vida material diferente a vida espiritual; organización social diferente a cultura), ni en categorías cerradas cuyos contenidos están preestablecidos (relaciones de producción diferente a superestructura), sino a partir de una dimensión política (capacidad de decisión), que refiere a relaciones dinámicas y admite contenidos diversos, no predeterminados, que sólo es posible sustanciar en cada situación concreta.

La noción de control cultural tiene la ventaja de que por medio de ella se pueden distinguir cuatro sectores dentro del conjunto total de una cultura, atendiendo a los recursos con los que se cuenta y a las decisiones que tome haciendo uso de ellos. Vale la pena no perder de vista que según Bonfil Batalla, los recursos son todos los elementos de una cultura que resulta necesario poner en juego para formular y realizar un propósito social, los cuales pueden ser: *a)* materiales, que incluyen los naturales y transformados; *b)* de organización, como capacidad para lograr la participación social y vencer las resistencias; *c)* intelectuales, que son los conocimientos –formalizados o no– y las experiencias; *d)* simbólicos y emotivos: la subjetividad como recurso indispensable. De igual manera, equipara decisión a autonomía, es decir, capacidad libre de un grupo social para optar entre diversas alternativas.

La combinación de recursos y decisiones daría como resultado los cuatro sectores dentro del conjunto total de una cultura. Así, la combinación de recursos propios con decisiones propias daría una cultura autónoma; mientras un recurso ajeno con una decisión propia arrojaría una cultura apropiada. En sentido inverso, un recurso propio con una decisión ajena expresaría una cultura enajenada, y un recurso ajeno con una decisión también ajena daría como resultado una cultura impuesta. Nótese que lo que pesa no es el recurso que se pone en juego, sino la forma en que se toma la decisión. Esto lleva a concluir que impulsar o crear condiciones para el etnodesarrollo implica, fundamentalmente, fortalecer y ampliar la capacidad autónoma de decisión.

En palabras del propio Bonfil Batalla:

Lo que importa recalcar es que las relaciones entre estos ámbitos de la cultura son, en última instancia, relaciones sociales. Y no cualquier tipo de relaciones sociales, sino específicamente relaciones de poder. En efecto, el incremento de la cultura impuesta y de la cultura enajenada, visible hoy en muchas comunidades indígenas, no es el resultado de la confrontación entre elementos culturales, como frecuentemente se pretende hacer aparecer. Si se abandonan cultivos tradicionales de subsistencia (que son cultura autónoma, porque los recursos son propios y sobre ellos se ejercen decisiones también propias, basadas en conocimientos, habilidades tecnológicas, formas de organización, hábitos de trabajo y de consumo, creencias y valores propios) por cultivos comerciales (que implican una cultura impuesta, porque ni los recursos –semillas, créditos, tecnología– ni las decisiones –precios, destino final, transformación industrial– están bajo control de la comunidad), este cambio no puede entenderse con base en la mera comparación, al valor relativo del cultivo tradicional de autoconsumo y el cultivo mercantil, sino a partir de las relaciones entre los grupos sociales que promueven una u otra de las alternativas; es decir, a partir de la fuerza que cada uno de ellos posee, de su poder político, de su capacidad de presión y de hegemonía. En este sentido, el etnodesarrollo consiste en un cambio de la correlación de fuerzas sociales, un cambio político que incline la balanza –hoy favorable a los intereses que impulsan los procesos de imposición y enajenación cultural– a favor de los grupos sociales que pugnan por el desarrollo de su cultura propia (etnias, regiones, comunidades).<sup>14</sup>

El control cultural por los pueblos indígenas como requisito indispensable para su desarrollo nos lleva a plantear la capacidad de autogestión, lo cual se relaciona directamente con la existencia de formas propias de organización social que funcionen en el seno de la comunidad étnica. Como en el caso de la cultura propia, la noción de formas propias de organización se refiere a las formas de organización social que están bajo el control cultural del grupo en cuestión, independientemente del origen histórico de la forma organizativa que se trate. La organización del trabajo doméstico, los mecanismos de socialización y endoculturación, las formas de trabajo colectivo y cooperativo, las instituciones del gobierno local tradicional, el desempeño de los especialistas en diversas técnicas y conocimientos, se cuentan entre los recursos de organización que muchos grupos mantienen

---

<sup>14</sup> Guillermo Bonfil Batalla, “El etnodesarrollo: sus premisas jurídicas políticas y de organización”, en *op. cit.*, pp. 471-472.

como parte de su cultura propia.

Es a partir de la actividad de esas instancias organizativas como puede impulsarse un proceso real de etnodesarrollo: legitimándolas, consolidando y ampliando progresivamente sus campos de control cultural, favoreciendo la creación de niveles más complejos de organización (por ejemplo: trascendiendo los marcos locales de organización y propiciando relaciones a escalas de todo el grupo étnico) y usando las existentes como estímulos para la generación de nuevas formas de organización capaces de controlar eficazmente otros campos culturales que en un momento dado permanecen al margen de la cultura propia.

[...] la proposición de apoyar el proceso de etnodesarrollo en las formas de organización propias, frecuentemente identificadas como tradicionales, no significa rechazar la innovación ni privilegiar las formas “tradicionales” como las únicas válidas o permanentes. Se afirma, por el contrario, que toda cultura –la propia, en primer término– es dinámica, cambiante dentro de ciertos parámetros y conforme a ciertos ritmos, y que en el proceso de etnodesarrollo se busca precisamente generar las condiciones que permitan la creatividad y la innovación, tanto mediante el desarrollo de la cultura autónoma, como a través del enriquecimiento de la cultura apropiada.<sup>15</sup>

A partir de lo anterior, nuestro autor concluye que:

El etnodesarrollo puede entenderse como la capacidad autónoma de una sociedad socialmente diferenciada para guiar su propio desarrollo. Esa capacidad autónoma, en macrosociedades complejas y plurales como las que integran la América Latina de hoy, sólo puede alcanzarse si esas sociedades (en este caso, los pueblos indios) constituyen unidades políticas con posibilidad real de autodeterminación, es decir, de gobernarse a sí mismas, de tomar sus propias decisiones, en una serie de asuntos que constituyen el ámbito de su etnodesarrollo o, en otras palabras, la ampliación de su cultura propia, tanto en su modalidad autónoma como en la apropiada. El ejercicio de la autodeterminación, cualquiera que sea el nivel que se considere, implica alguna forma de organización del poder, lo que significa la constitución de un grupo étnico con unidad político administrativa, con autoridad sobre un territorio definido

---

<sup>15</sup> Guillermo Bonfil Batalla, *op. cit.*, p. 475.

y con capacidades de decisión en los ámbitos que constituyen su propio desarrollo.<sup>16</sup>

Es en esta parte donde desarrollo y autonomía de los pueblos indígenas engarzan. Tanto uno como la otra requieren de la reconstitución del sujeto pueblos indígenas, de la modificación de las relaciones entre ellos, el resto de la sociedad y el gobierno; el reconocimiento de diversos grados de autonomía y autogestión, de la organización de su gobierno interno con base en sus propias normas. Pero sobre todo, de que ellos tengan capacidad para diseñar su propio horizonte, que finalmente será su desarrollo.

Desafortunadamente, durante mucho tiempo las cosas han funcionado en sentido contrario. No han sido los pueblos indígenas los que han propuesto, a partir de sus recursos y capacidades lo que entienden por desarrollo y la manera de llevarlo a cabo, sino los gobiernos, en muchos sentidos ajenos a ellos, los que han entendido por desarrollo y las políticas para llevarlo a cabo, dando por resultado que este no de los resultados esperados, ni por el estado que lo implementa, ni por los pueblos a quienes va destinado.

### **El desarrollo y los pueblos indígenas en el derecho internacional**

En el derecho internacional, es como se expresó anteriormente, es el *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*<sup>17</sup> el documento que contiene las normas mínimas y los lineamientos sobre desarrollo de los pueblos indígenas que deben adoptar los Estados en esta materia, mismos que se encuentran en sus artículos 1, 2, 5 y 7, fundamentalmente.

El artículo primero es importante porque en su inciso b, reconoce a los pueblos indígenas como sujetos colectivos titulares de derechos y lo hace especificando que son pueblos que habitan en países independientes “considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias

---

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 24 de enero de 1991.

instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”. De igual manera, en el párrafo segundo se refiere a los integrantes de los pueblos indígenas, expresando que la conciencia de su identidad indígena deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente convenio.”<sup>18</sup>

El artículo 2 establece que “los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad”. Las acciones para proteger los derechos de los pueblos indígenas y garantizar el respeto de su integridad deberán incluir medidas para: a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población; b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones y, c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los propios indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.

En ese mismo sentido, el artículo 5 del Convenio 169 expresa que al aplicar sus disposiciones deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y como consecuencia tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente; de igual manera debe respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos; y adoptar, con la participación y cooperación de los mismos, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.

El artículo 7 del Convenio 169 de la OIT contiene las normas específicas sobre desarrollo indígena. En el se expresa lo siguiente:

---

<sup>18</sup> *Convenio No. 169 sobre pueblos indígenas y tribales, 1989*, Organización Internacional del Trabajo, Oficina para América Central y Panamá, Costa Rica, 1996, pp. 5-6.

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en la que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de 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.
2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.
3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.
4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

La *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*<sup>19</sup> aprobada el día 13 de septiembre del 2007 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, también regula el derecho a su desarrollo. En su artículo 3 expresa que “los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación y en virtud de ese derecho pueden determinar libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”. En ese mismo sentido, el artículo 21 establece textualmente lo siguiente:

Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas políticos, económicos y sociales, a que se les asegure el disfrute de sus propios medios de subsistencia y desarrollo y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo. Los pueblos indígenas que han sido desposeídos de sus medios de subsistencia y

---

<sup>19</sup> A/61/L.67

desarrollo tienen derecho a una indemnización justa y equitativa.

Congruente con la disposición anterior, el artículo 22 expresa que “los pueblos indígenas tienen derecho a medidas especiales para la mejora inmediata, efectiva y continua de sus condiciones económicas y sociales, comprendidas las esferas del empleo, la capacitación y el perfeccionamiento profesionales, la vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social”. Dentro de las medidas especiales que se tomen “se prestará particular atención a los derechos y necesidades especiales de ancianos, mujeres, jóvenes, niños e impedidos indígenas.”

Por último, el artículo 23 establece que “los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar todos los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les afecten y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.”

### **El desarrollo y pueblos indígenas en la legislación nacional**

La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*<sup>20</sup> también contiene normas que regulan el derecho al desarrollo dentro de los derechos de pueblos indígenas, la mayoría de ellas en su artículo 2. El contenido de este numeral se organiza en dos apartados, señalados como A y B. En el primero se reconoce la existencia de los pueblos y comunidades indígenas y algunos de sus derechos, mientras en el segundo se agrupan una serie de acciones de gobierno. En otras palabras, en el apartado A se establecen los titulares de los derechos y los derechos que se les reconocen, mientras en el apartado B se establecen los lineamientos de políticas públicas y las instituciones que deberán operarlas.

### ***Los sujetos de derecho***

Recogiendo la definición del Convenio 169 de la OIT, nuestra Carta Magna identifica a los pueblos indígenas como “aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el

---

<sup>20</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 14 de agosto del 2001

territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas” y a las comunidades indígenas como “aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres”. De igual manera expresa que “la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.”

### ***Los derechos reconocidos***

La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* reconoce a los pueblos indígenas su derecho a la autonomía y, como parte de ella, una serie de derechos que pueden organizarse en dos grupos: uno, donde no se requiere la intervención del Estado para su ejercicio y, otro que requiere de la intervención estatal para que puedan ejercerse. Dentro de los primeros, que por su naturaleza podríamos denominar “autonómicos se encuentran: el reconocimiento de formas propias de organización social, administración de justicia aplicando sus propios sistemas normativos, elección de autoridades comunitarias por usos y costumbres, derecho a usar su lengua y promover su cultura, obligación de conservar y mejorar el hábitat, sus tierras y el uso y disfrute preferente de los recursos naturales.

El segundo grupo, que podríamos denominar derechos de “nueva relación” se ubican la representación proporcional en los Ayuntamientos donde exista población indígena, acceso a la jurisdicción del Estado, compurgación de penas cerca de su comunidad, coordinación y asociación de comunidades indígenas dentro de los municipios a los que pertenezcan y su participación en la política nacional.

Si se comparan estos derechos con los derechos reconocidos en el ámbito internacional a los pueblos indígenas, se encontrará que en el ámbito nacional son bastante acotados; una situación bastante anómala si se toma en cuenta que el Estado mexicano es un activo promotor de los derechos de los pueblos indígenas en el ámbito internacional, pero además,



porque la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reiteradamente ha sostenido que los tratados internacionales firmados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado de la República, forman parte del sistema jurídico mexicano, colocándose jerárquicamente por debajo de la Constitución Federal pero por encima de las demás leyes, de ahí que al no ajustarse a las obligaciones internacionales se generan antinomias jurídicas que es necesario resolver conforme a los mecanismos que establece la ley, lo cual se podría resolver con una homologación entre ambas legislaciones.

### ***El derecho al desarrollo***

En materia de desarrollo, el apartado B del artículo 2 constitucional establece que

B. 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.

Son tres los mandatos de la Constitución Federal en este sentido. El primero es que en los tres niveles de gobierno se establezcan instituciones que se encarguen de las políticas estatales dirigidas hacia los pueblos indígenas; el segundo es que el objetivo de esas instituciones debe ser promover la igualdad de oportunidades entre los pueblos indígenas y el resto de la sociedad, así como garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, y el tercero, es que estas instituciones deben ser diseñadas y operadas conjuntamente con los pueblos indígenas.

Como parte del primer mandato el Ejecutivo Federal transformó el Instituto Nacional Indigenista (INI) en Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). Asimismo, varios estados de la República han creado diversas instituciones que se encargan de las políticas indigenistas, entre ellas secretarías, direcciones, procuradurías, pero no se sabe de una institución municipal. La información al momento de elaborar este documento es que ni los pueblos ni las comunidades indígenas participaron en el diseño y la operación de esas instituciones. La CDI cuenta con un Consejo Consultivo, que es un “órgano de consulta y

vinculación con los pueblos indígenas y la sociedad”<sup>21</sup>, pero eso no satisface el mandato constitucional, porque los consejeros no representan a sus pueblos y tampoco conducen, como si lo hace la Junta de Gobierno (órgano de gobierno de la CDI), integrado por los titulares de diversas secretarías de la administración pública federal y del poder legislativo. Es decir, el Consejo -espacio en donde de acuerdo con el Artículo 12 de la *Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*, se encuentran representados los pueblos indígenas-, es sólo un órgano de consulta y vinculación, a diferencia de la Junta de Gobierno, que define, decide, autoriza y aprueba todo lo relacionado con la Comisión.<sup>22</sup>

Directamente relacionado con la planeación y programación del desarrollo, el apartado B del artículo 2 constitucional establece que “para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades tienen la obligación de”:

I. 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.

(...)

V. 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.

(...)

VII. 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

---

<sup>21</sup> Artículo 5 de la *Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*. La Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, 21 de mayo de 2003.

<sup>22</sup> A diferencia de la Ley de la CDI, en la *Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista* (DOF, 4 de diciembre de 1948), se establece que el INI quedaba integrado por el Director y un Consejo. Dicho Consejo –integrado por el Director, las Secretarías y Dependencias del Estado, instituciones académicas, y representantes de núcleos indígenas- sí tenía facultades de decisión.

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.

(...)

IX. 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.

Con relación a esta última disposición, la *Ley de Planeación* se reformó tiempo después de la reforma Constitucional<sup>23</sup>, para incorporar en ella entre otras disposiciones, “las bases para promover y garantizar la participación democrática de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los Programas” de desarrollo. Hay que advertir que esta disposición legal reduce el mandato constitucional, ya que esta prescribe que la participación de los pueblos y comunidades indígenas no debe ser directamente por sus integrantes, sino por medio de sus representantes. En ese mismo sentido, hay que recordar que el *Convenio 169* de la Organización Internacional del Trabajo, con jerarquía superior a la de la Ley, establece que las consultas a los pueblos deben hacerse “mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente” además de hacerse “de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”.

Otras disposiciones de la *Ley de Planeación* en materia de consulta se refieren al Sistema Nacional de Planeación Democrática, la participación social en la planeación, y en lo que la Ley denomina concertación e inducción. Para el primer caso, establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene atribuciones para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los gobiernos de los estados, así como los planteamientos que se

---

<sup>23</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 23 de mayo del 2002.

formulen por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas interesados; lo mismo que para “proyectar y coordinar la planeación regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales; así como consultar a los grupos sociales y los pueblos indígenas y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen; y elaborar los programas especiales que señale el Presidente de la República. A las demás dependencias de la administración pública federal les corresponde “elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales y de los pueblos y comunidades indígenas interesados”.

Con respecto a la Participación Social en la Planeación expresamente dispone que “las comunidades indígenas deberán ser consultadas y podrán participar en la definición de los programas federales que afecten directamente el desarrollo de sus pueblos y comunidades”, y que “en los asuntos relacionados con el ámbito indígena, el Ejecutivo Federal consultará, en forma previa, a las comunidades indígenas, para que éstas emitan la opinión correspondiente”.

Por último, en materia de concertación e inducción se establece que “el Ejecutivo Federal podrá signar convenios de concertación de acciones con las comunidades indígenas, en todos aquellos asuntos que se consideren pertinentes y de conformidad con lo establecido en las leyes que rijan en la materia de que se trate”.

Como puede verse, el mandato constitucional de participación de los pueblos indígenas en la planeación es general, no establece restricciones en la forma de participación, de ahí que atendiendo al principio de que donde la ley no distingue las autoridades no tienen porque hacerlo, se entiende que la participación puede ser por los integrantes del pueblo directamente. Lo anterior se corrobora con las disposiciones del *Convenio 169* de la Organización Internacional del Trabajo, la cual determina que dicha participación sea mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas. No sucede lo mismo con la *Ley de Planeación* que reduce la participación a formas indirectas de participación, como la consulta o a través de sus representantes.

Claramente se ve que aquí existe una antinomia jurídica que teóricamente se resuelve a favor de las normas de jerarquía mayor, como son la Constitución Federal y el *Convenio 169* de la OIT.

Por último, la Constitución Federal establece que

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Esta norma establece tres obligaciones a cargo del Estado. Una de ellas obliga a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y los ayuntamientos de los municipios a establecer partidas específicas para el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el apartado B del artículo 2 constitucional. La segunda es que se establezcan las formas y procedimientos para que los pueblos y comunidades indígenas participen en el ejercicio de esas partidas y, la tercera, para que se determinen los mecanismos adecuados para que los pueblos indígenas puedan vigilar la forma en que se ejercen tales partidas presupuestales.

En ese mismo sentido, la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*<sup>24</sup>, en su artículo 41, prescribe que, el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, entre otros aspectos, deberá contener:

(...)

j) Las previsiones de gasto que correspondan a la atención de la población indígena, en los términos del apartado B del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo, las previsiones de gasto de los programas especiales cuyos recursos se encuentren previstos en distintos ramos y, en su caso, en los flujos de efectivo de las

---

<sup>24</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre del 2006.

entidades.

A la fecha, que se sepa, la primera obligación se cumple con el proyecto de presupuesto que el titular del Poder Ejecutivo envía a la Cámara de Diputados para su aprobación, estableciendo una partida presupuestal en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF); una parte de ella está destinada específicamente a programas que maneja la CDI. Mientras otra parte de ella se ubica en un anexo específico denominado “Erogaciones para atender a la población indígena”. En dicho anexo, únicamente se enuncia el monto, pero no se especifica su destino. Es decir, es una partida que no se desglosa. Esta situación da como consecuencia que no exista mecanismo para saber en qué programas, proyectos o gastos se emplean los recursos, así como sus resultados. No obstante, se argumenta que esta partida se constituye a partir de la estrategia de transversalidad, mediante la cual, todas las secretarías y dependencias de gobierno están obligadas a destinar parte de su presupuesto al desarrollo de los pueblos indígenas.

Tampoco se sabe que existan mecanismos donde los pueblos indígenas participen en el diseño y ejercicio de los planes de desarrollo que los impacten ni instrumentos o instancias de vigilancia.

Además de las anteriores leyes que podríamos denominar instrumentales, existen otras dos en materia de desarrollo específicamente: la *Ley General de Desarrollo Rural Sustentable* y la segunda la *Ley de Desarrollo Social*. Como se infiere del título de ellas, la primera se refiere a los indígenas que habitan en las zonas rurales, mientras la segunda lo hace sólo a aquéllos que habitan en el medio urbano, cuando debería ser para todos los sectores sociales del país.

La *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*<sup>25</sup> se publicó cuatro meses después que la reforma constitucional en materia indígena. Una primera referencia a los pueblos y comunidades indígenas se encuentra en su artículo 15, ubicado en el capítulo I, denominado “De la Planeación del Desarrollo Rural Sustentable”. Ahí se expresa que el Programa Especial

---

<sup>25</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 7 de diciembre del 2001.

Concurrente\* fomentará acciones, entre otras materias, para el “impulso a la cultura y al desarrollo de las formas específicas de organización social y capacidad productiva de los pueblos indígenas, particularmente para su integración al desarrollo rural sustentable de la Nación.” Se trata de disposiciones muy ligadas a la planeación, ya que es justo en el Programa Especial Concurrente donde se encuentran las partidas presupuestales de las que habla la Constitución Federal.

De igual manera, en capítulo III denominado “De la capacitación y asistencia técnica” expresa que dentro de esa materia quedan incluidas “la preservación y recuperación de las prácticas y los conocimientos tradicionales vinculados al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, su difusión, el intercambio de experiencias, la capacitación de campesino a campesino, y entre los propios productores y agentes de la sociedad rural, y las formas directas de aprovechar el conocimiento, respetando usos y costumbres, tradición y tecnologías en el caso de las comunidades indígenas.”

Otra mención que se hace en esta ley sobre pueblos indígenas se ubica en el capítulo “De la Reconversión Productiva Sustentable”, específicamente en sus artículos 53 y 56. En el primer caso establece que “los gobiernos federal y estatales estimularán la reconversión, en términos de estructura productiva sustentable, incorporación de cambios tecnológicos, y de procesos que contribuyan a la productividad y competitividad del sector agropecuario, a la seguridad y soberanía alimentarias y al óptimo uso de las tierras mediante apoyos e inversiones complementarias”. En un segundo párrafo de ese mismo artículo determina que el gobierno federal “a través de la Secretaría competente, podrá suscribir con los productores, individualmente u organizados, contratos de aprovechamiento sustentable de tierras definidos regionalmente, con el objeto de propiciar un aprovechamiento útil y sustentable de las tierras, buscando privilegiar la integración y la diversificación de las cadenas productivas, generar empleos, agregar valor a las materias primas, revertir el deterioro de los recursos naturales, producir bienes y servicios ambientales, proteger la

---

\* De acuerdo al artículo tercero, fracción XXIII, de la propia Ley el Programa Especial Concurrente es “el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, que incluye el conjunto de programas sectoriales relacionados con los programas motivo de esta ley”. De la misma manera, la fracción XXIV del mismo artículo, define los programas sectoriales como: “Los programas específicos del Gobierno Federal que establecen las políticas, objetivos, presupuestos e instrumentos para cada uno de los ámbitos del Desarrollo Rural Sustentable.”

biodiversidad y el paisaje, respetar la cultura, los usos y costumbres de la población, así como prevenir los desastres naturales”.

Además, “el gobierno federal cubrirá el pago convenido por los servicios establecidos en el contrato, evaluará los resultados y solicitará al Congreso de la Unión la autorización de los recursos presupuestales indispensables para su ejecución”. Sobre esta misma materia, el artículo 56 expresa que “se apoyará a los productores y organizaciones económicas para incorporar cambios tecnológicos y de procesos tendientes a “buscar la transformación tecnológica y la adaptación de tecnologías y procesos acordes a la cultura y los recursos naturales de los pueblos indígenas y las comunidades rurales.”

Con relación al “Sistema Nacional de Financiamiento Rural” la ley expresa en su artículo 118 que “los programas gubernamentales rurales con componentes financieros, establecerán su área de influencia; políticas financieras; criterios de equidad de género; apoyo a grupos vulnerables, personas de la tercera edad, población indígena y las demás que establezca la Comisión Intersecretarial con la participación del Consejo Mexicano”.

La parte mas desarrollada es la denominada “Del Bienestar Social y la Atención Prioritaria a las Zonas de Marginación”. Organizada en cinco artículos, se refiere a temas como bienestar social, atención a grupos marginados, seguridad social y prioridad para obtener permisos, autorizaciones y concesiones.

Sobre la primer materia, el artículo 154 determina que “los programas del gobierno federal, impulsarán una adecuada integración de los factores del bienestar social como son la salud, la seguridad social, la educación, la alimentación, la vivienda, la equidad de género, la atención a los jóvenes, personas de la tercera edad, grupos vulnerables, jornaleros agrícolas y migrantes, los derechos de los pueblos indígenas, la cultura y la recreación; mismos que deberán aplicarse con criterios de equidad”. Asimismo, prevé que “para el desarrollo de estos programas, el Ejecutivo Federal mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas y a través de éstos con los municipales, fomentará el Programa Especial Concurrente, conjuntamente con la organización social, para coadyuvar a superar



la pobreza, estimular la solidaridad social, el mutualismo y la cooperación”. Para ello se deberá atender el principio de que las autoridades municipales elaboren con la periodicidad del caso, su catálogo de necesidades locales y regionales sobre educación, integrando, a través del Consejo Municipal, sus propuestas ante las instancias superiores de decisión.

En esa misma línea, pero relacionado con proyectos dirigidos a la atención de grupos marginados, la ley prescribe que mediante brigadas móviles, escuelas de concentración, internados y albergues regionales, o cualesquiera otras modalidades de atención educativa formal y no formal se impulsen proyectos acordes a las circunstancias temporales y a las propias de su entorno, mismos que respondan a criterios de regionalización del medio rural, sus particularidades étnico demográficas y condiciones ambientales, como sociales. En ese mismo sentido, para la atención de grupos vulnerables vinculados al sector agropecuario, específicamente etnias, jóvenes, mujeres, jornaleros y discapacitados, con o sin tierra, se formularán e instrumentarán programas enfocados a su propia problemática y posibilidades de superación, mediante actividades económicas conjuntando los instrumentos de impulso a la productividad con los de carácter asistencial y con la provisión de infraestructura básica a cargo de las dependencias competentes, así como con programas de empleo temporal que atiendan la estacionalidad de los ingresos de las familias campesinas.

Respecto a la seguridad social, el artículo 157 establece que “el Instituto Mexicano del Seguro Social formulará programas permanentes de incorporación de indígenas trabajadores agrícolas, productores temporaleros de zonas de alta marginalidad y todas aquellas familias campesinas cuya condición económica se ubique en pobreza extrema, a los cuales la Ley del Seguro Social reconoce como derechohabientes de sus servicios dentro del régimen de solidaridad social”. De igual manera, “para la atención de grupos vulnerables vinculados al sector rural, específicamente etnias, jóvenes, mujeres, jornaleros, adultos mayores y discapacitados, con o sin tierra, se formularán e instrumentarán programas enfocados a su propia problemática y posibilidades de superación, conjuntando los instrumentos de impulso a la productividad con los de carácter asistencial y con la provisión de infraestructura básica, así como con programas de empleo temporal que atiendan la estacionalidad de los ingresos de las familias campesinas, en los términos del

Programa Especial Concurrente”.

Relacionado con los permisos, autorizaciones y concesiones, la ley prevé que “los ejidatarios, comuneros, pueblos indígenas, propietarios o poseedores de los predios y demás población que detente o habite las áreas naturales protegidas en cualesquiera de sus categorías, tendrán prioridad para obtener los permisos, autorizaciones y concesiones para desarrollar obras o actividades económicas en los términos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de la Ley General de Vida Silvestre, de las normas oficiales mexicanas y demás ordenamientos aplicables”. De igual manera, “el gobierno federal, prestará asesoría técnica y legal para que los interesados formulen sus proyectos y tengan acceso a los apoyos gubernamentales.

Por último, se establece que “los núcleos agrarios, los pueblos indígenas y los propietarios podrán realizar las acciones que se admitan en los términos de la presente ley, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley General de Vida Silvestre y de toda la normatividad aplicable sobre el uso, extracción, aprovechamiento y apropiación de la biodiversidad y los recursos genéticos, y que “la Comisión Intersecretarial, con la participación del Consejo Mexicano, establecerá las medidas necesarias para garantizar la integridad del patrimonio de biodiversidad nacional, incluidos los organismos generados en condiciones naturales y bajo cultivo por los productores, así como la defensa de los derechos de propiedad intelectual de las comunidades indígenas y campesinas.

La referencia a los pueblos indígenas en la *Ley General de Desarrollo Social*<sup>26</sup> se encuentra en el objeto y los objetivos de la ley. En ella establece que la política de desarrollo social se sujetará a los principios de respeto a la diversidad y libredeterminación de los pueblos y comunidades indígenas. En el primer caso se pretende que al diseñar y ejecutar las políticas de desarrollo social se tome en cuenta el “reconocimiento en términos de origen étnico, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, las opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra, para superar toda condición de

---

<sup>26</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 20 de enero del 2004.

discriminación y promover un desarrollo con equidad y respeto a las diferencias”. En ese mismo sentido, con referencia al segundo principio enunciado, se busca un “reconocimiento en el marco constitucional a las formas internas de convivencia y de organización; ámbito de aplicación de sus propios sistemas normativos; elección de sus autoridades o representantes; medios para preservar y enriquecer sus lenguas y cultura; medios para conservar y mejorar su hábitat; acceso preferente a sus recursos naturales; elección de representantes ante los ayuntamientos y acceso pleno a la jurisdicción del Estado”.

La segunda referencia se encuentra en el título tercero de la ley, denominado “De la Política Nacional de Desarrollo Social” y se refiere específicamente a los objetivos de la ley. Entre éstos se incluye “propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social”.

## **Conclusiones**

Todo lo expuesto muestra que la relación entre el estado mexicano y los pueblos indígenas que habitan su territorio presenta una anomalía histórica, misma que no ha podido corregirse con el paso del tiempo. Pero además de eso, existe un desfase entre los compromisos internacionales suscritos por el Estado mexicano y lo que en el derecho nacional se ha legislado, lo cual es grave si se toma en cuenta que los tratados donde tales compromisos se plasman, son obligatorios en nuestro país, una vez firmados por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y ratificados por el Senado.

Para corregir esta anomalía el estado deberá modificar sustancialmente su marco normativo, sus instituciones y sus programas, de tal manera que establezca una nueva relación con los pueblos indígenas, donde estos dejen de ser sujetos de políticas de atención y se conviertan en sujetos de derecho público. Para realizar esta adecuación, existe un piso mínimo legislativo marcado por el derecho internacional, específicamente en Convenio 169

de la OIT y la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*.

Además de eso, deberá tomarse en cuenta lo que lo los pueblos indígenas proponen y reclaman para construir su futuro. Por que no es congruente que por un lado la Constitución Política reconozca que somos una nación pluricultural con sustento en los pueblos indígenas y por otro se actué como si no lo fuéramos. No hay que olvidar que cada que no se les toma en cuenta se les viola su derecho a ser pueblos y todo perdemos en riqueza de las visiones que pueden existir sobre desarrollo.