

NOTAS PARA EL ANÁLISIS DEL DERECHO INDIGENA: LAS RELACIONES DE INTERDEPENDENCIA ENTRE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

Maria del Carmen A. CARMONA LARA

SUMARIO: I. *Aclaraciones metodológicas y conceptuales.* II. *La estructura administrativa y el indigenismo en México.* 1. *La política indigenista.* 2. *Surgimiento y evolución de las dependencias relacionadas con el indigenismo.* 3. *El Instituto Nacional Indigenista y su papel dentro de la política indigenista.* III. *Las nuevas tendencias en la política indigenista en México.* IV. *El indigenismo y la planeación nacional en México.* V. *Reflexiones finales.*

I. ACLARACIONES METODOLÓGICAS Y CONCEPTUALES

El presente estudio es un primer intento de analizar las relaciones de interdependencia que existen entre las comunidades indígenas de México y las diferentes instancias de la administración pública.

Estas relaciones de interdependencia se han dado debido a la forma de desarrollo de nuestro país, que a través de diferentes etapas históricas ha recurrido al elemento indígena como un elemento de identidad nacional que permite aglutinar a ciertos sectores que han sido marginados, ya sea por su lejanía física o por su propia forma de expresión cultural.

Muchos han sido los análisis que provienen de las diferentes áreas de las ciencias sociales. Estos estudios han tenido como objeto de estudio al elemento indígena como parte del proceso histórico; otros más lo consideran como una forma de expresión de la lucha de clases. Desde la perspectiva sociológica y antropológica, se puede decir que lo indígena es un elemento de análisis primordial para entender las relaciones sociales en un contexto distinto a la forma de evolución de las relaciones sociales que podríamos llamar occidentales.

Sin embargo, pocos han sido los estudios que se han realizado desde la perspectiva del derecho y esto se explica por una serie de razones. Desde el punto de vista jurídico, los análisis se refieren a la comprensión y entendimiento de los elementos que integran un sistema jurídico determinado, conocer las instituciones que lo conforman y estudiar las fuentes que lo generan. Visto así, el análisis jurídico tiene como objeto de estudio a sistemas jurídicos que han evolucionado, y son más elaborados. A este respecto Claessen nos dice: "Los sistemas más elaborados y mejor logrados de legislación producen una mayor obediencia del pueblo a las órdenes desde arriba. El control sobre la conformidad a las leyes y reglamentos se mejora en la medida en que el Estado evoluciona".¹ Si pensamos que en las comunidades indígenas no se ha dado la evolución social al grado de tener un Estado a la manera occidental, sus normas se encuentran más ligadas a las costumbres y creencias, conformando un sistema jurídico muy embrionario y por lo tanto distinto al que es objeto del análisis jurídico tradicional.

Es indiscutible que el hombre primitivo entendía todas las cosas sobre la base de un fetichismo que permitía animarlas —esto conforma su peculiar cosmovisión—: dentro o detrás de las cosas existen almas o espíritus invisibles que las dirigen. Las almas pues, gobiernan la naturaleza a través de seres humanos, de animales y de objetos. El hombre primitivo interpreta el comportamiento de las cosas utilizando el único medio de que dispone: la ley de la compensación o retribución social. Cuando un comportamiento —de hombres o cosas— se produce y reclama una explicación en la conciencia de los hombres, éstos no se preguntan cuáles son las causas de este comportamiento sino quién es el responsable del mismo.²

Más aún, si los primitivos, por ejemplo, respetan el orden social, en especial sus muy numerosas prohibiciones, sus tabúes, es porque temen los tremendos males con los que los dioses castigan las violaciones al orden social. Comparado con el inmenso miedo que los primitivos sienten por las penas y castigos que impone la divinidad, la esperanza de una recompensa tiene una importancia secundaria.³

Bajo esta perspectiva se explica que para poder realizar un análisis jurídico que intente dar coherencia a lo que podríamos llamar el de-

¹ Claessen, Henri J. M., *Antropología política. Estudio de las comunidades políticas. (Una investigación panorámica)*, México, UNAM, 1979, p. 126.

² Kelsen, Hans, *Théorie pure de droit*, citado por Rolando Tamayo y Salomón, *Sobre el sistema jurídico y su creación*, México, UNAM, 1976, p. 15.

³ *Idem*, pp. 68-69.

recho indígena contemporáneo, es necesario echar mano a los estudios antropológicos y sociológicos que permitan desentrañar el sentido de las formas de convivencia que puedan tener un matiz jurídico.

Una serie de obstáculos metodológicos han impedido que estos estudios interdisciplinarios se realicen y ésta tal vez sea la justificación de lo poco explorado que ha sido el tema bajo esta perspectiva.⁴

En primer término nos encontramos con la formación y el criterio de los posibles investigadores del tema, que para abordarlo no solamente deben hacer a un lado la ciencia de su especialidad para dar mayor validez a datos antropológicos y sociológicos, sino inclusive deben superar las barreras culturales de su propia formación.

No es lo mismo realizar un estudio jurídico tradicional en que los elementos de análisis están dados por la legislación y la jurisprudencia, y en algunas ocasiones por la costumbre jurídica, que adentrarse en el estudio de elementos tales como la tradición, la religión, las creencias, las relaciones de parentesco, que le son ajenas.

La combinación de métodos, requisito en este tipo de investigaciones, también es un obstáculo difícil de superar. La forma de abordar a una comunidad con el propósito de determinar sus características lingüísticas o con cualquier otro objeto como parte de una investigación sociológica no llega a captar los datos para poder estructurar si esa comunidad responde a un sistema de normas. Lo mismo sucede si se acude al método de investigación antropológica.

Es decir, todavía no se ha desarrollado por parte de las ciencias sociales una metodología interdisciplinaria *ad hoc* para poder abordar las múltiples variantes que presenta el análisis del derecho indígena.

Desde el punto de vista de la metodología jurídica, existen algunos avances que se generan en el avance del derecho consuetudinario y el tipo de análisis que se tiene que aplicar a este tipo de sistema jurídico. Desgraciadamente, elaborar este tipo de estudios por parte de investigadores formados en el análisis de un sistema jurídico con fuentes jurídicas diferentes llega a ser un obstáculo.⁵ Creemos pertinente

⁴ Para abundar sobre el tema ver Piaget, Jean, "Problemas generales de la investigación interdisciplinaria y mecanismos comunes", capítulo II de *Tendencias de la investigación en las ciencias sociales*, 5a. ed., Madrid, Alianza Universidad, 1922, pp. 199 y ss.

⁵ Al respecto existen una serie de análisis que han recogido algunos estudios sobre el derecho africano y la forma de recepción del derecho inglés en ciertas regiones. Destacan también los análisis de Carmen Cordero Avendaño de Durán, respecto a distintos derechos consuetudinarios.

hacer este tipo de aclaraciones metodológicas que intentarán ser salvadas en estudios posteriores del tema.

Desde el punto de vista conceptual, es necesario determinar el alcance del significado de ciertos términos que serán la guía para el objeto del presente análisis.

En primer término aclararemos lo que entendemos por derecho indígena, al cual consideramos como el conjunto de normas de convivencia que llegan a ser generalizadas en una comunidad que por el grado de evolución histórica, tradición, ubicación, lengua y carácter de su población, pueden ser calificadas como indígenas.

El tipo de normas de convivencia o formas de expresión de la misma, que pueden configurarse como una estructura, hacia el interior de la propia comunidad, y pueden tener como fuente la tradición oral, los fundamentos mágico-religiosos que conforman la cosmovisión particular de la comunidad, y todos aquellos elementos que de una forma u otra se han mantenido para integrar la propia identidad, de la comunidad, y tener múltiples expresiones, que generalmente pueden ser captados como datos, conformarían la construcción del objeto de análisis de derecho consuetudinario, primer estrato del derecho indígena.

Un segundo estrato podría conformarse por las normas que surgen de las relaciones de interdependencia de la comunidad indígena y el Estado-nación al que pertenecen.

Dentro de estas normas podemos encontrar aquellas que sirven de fundamento a la política indigenista, las políticas y acciones de integración, así como las normas que tienen como objeto brindar cierto desarrollo a comunidades marginales.

El tercer estrato del derecho indígena podría estar dado por el análisis de los mecanismos que existen para que el indígena tenga acceso a la impartición de justicia. Este tema es el más conflictivo para el análisis, ya que desde el punto de vista de los derechos humanos que son afectados al no existir tribunales especiales para que se diriman los conflictos que existen entre el Estado y la comunidad, y los choques culturales a los que se enfrentan por razón de lengua, hacen que el análisis jurídico tenga que echar mano de consideraciones políticas y sociales, que a su vez se encuentran relacionadas con la eficacia de la aplicación de la política indígena y los mecanismos de integración.

Si bien los anteriores conceptos no pueden ser una definición, consideramos necesario aclarar cuál es la forma en que se vislumbra al derecho indígena y las posibles alternativas que presenta su análisis.

El presente análisis estará dirigido al estudio del segundo estrato (aquel que se encuentra configurado por las normas que fundamentan las relaciones de interdependencia entre la comunidad indígena y el Estado-nación al que pertenecen).

Otro concepto que es necesario aclarar es, qué se entiende por "indio" o "indígena". Al respecto existe una discusión teórica por parte de sociólogos y antropólogos, en la cual poco podemos aportar; sin embargo, consideramos necesario establecer un concepto de "indio", por lo que nos adherimos a la posición de Ricardo Pozas, quien establece:

los campesinos son los indios que han sufrido el proceso de cambio, el cual les ha sido impuesto por la penetración de las relaciones de dominio y subordinación en las comunidades, y al que ellos se han opuesto manteniendo su infraestructura, como un muro defensivo contra la explotación pero esa infraestructura, como muro defensivo va siendo destruida en la medida en que las relaciones del modo de producción capitalista penetra en ellas. Allí donde los indios han logrado afirmarse manteniéndose integrados en su forma de producción económica, con una lengua común que les ha permitido conservar sus formas de pensamiento y crear una conciencia étnica frente a sus explotadores tradicionales, se impone investigar la profundidad solidaria de esa conciencia, que puede servir de base para su autodeterminación futura.⁶

Los indios se hallan en proceso de proletarización y muestran como resultado de la destrucción de su modo de producción comunitario, al principio, y de la destrucción de su infraestructura, ahora, diferentes niveles de integración y de transición al capitalismo. Estos niveles van desde formas de economía familiar de producción para el consumo (comunitarias) hasta formas capitalistas de producción; nivel, este último, en el que participan como explotados o como explotadores y en el que pasan por formas simples de producción para el mercado, formas de producción ampliada capitalista y formas socializantes, todas ellas articuladas plenamente al sistema, como resultado objetivo de la formación económica y social de México a través de la historia.⁷

Es pues difícil hacer una conceptualización global de lo indígena, ya que el término se encuentra estrechamente vinculado a las formas de

⁶ Pozas Arciniega, Ricardo, "La proletarización de los indios en la formación económica y social de México", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, núm. 88, abril-junio, 1977, p. 17.

⁷ *Idem*, p. 34.

desarrollo económico y social. Sin embargo, consideramos a la anterior postura como guía del presente estudio.

Respecto al concepto de comunidad, éste tiene múltiples significados; generalmente es usado como sinónimo de localidad rural, implicando un tamaño pequeño, poca complejidad y, con frecuencia, atraso, subdesarrollo y hasta barbarie. Este uso es muy común en el medio de las ciencias sociales y en los círculos técnicos gubernamentales ligados a los programas de desarrollo rural.

La comunidad es en México una figura legal para la tenencia de la tierra, y en ese sentido se utiliza con referencia al medio rural.

Las diferencias entre ejido y comunidad son poco claras en la legislación y se refieren al procedimiento para obtener la tierra y la forma de administrarla.

El establecimiento de una comunidad, desde el punto de vista legal, puede originarse en dos condiciones: la primera es la confirmación que se otorga cuando autoridades agrarias reconocen que el uso de la tierra es comunal. La otra es la "restitución" de una propiedad comunal histórica de la que se apropiaron particulares. Para lograr la restitución es necesario acreditar con documentos la propiedad —siempre de origen colonial— y su despojo.

En el caso de la comunidad, el sistema de explotación de la tierra puede ser establecido por acuerdo interno de los miembros de la comunidad, ya que no se especifica lo contrario en ninguna disposición. Esta facultad es limitada por el hecho de que se reconocen como "inafectables" a las pequeñas extensiones particulares no mayores de cincuenta hectáreas que se hayan establecido en tierras comunales antes de su reconocimiento, lo que fragmenta y disgrega el territorio de las comunidades y con frecuencia les impide decidir sobre la mejor forma de aprovechar y redistribuir el territorio. Esta limitación da origen a conflictos incessantes y ha generado demandas campesinas para eliminarla.⁸

Desde la promulgación de las leyes agrarias se han reconocido un poco menos de 250 comunidades que fueron restituidas en sus derechos históricos y alrededor de setecientas fueron confirmadas por el reconocimiento del estado comunal que conservan.⁹

Las comunidades registradas, o que persisten de hecho, se concen-

⁸ Warman, Arturo, "Notas para una redefinición de la comunidad agraria", *Revista Mexicana de Sociología*, México, año XLVII, núm. 3, julio-septiembre, 1985, p. 7.

⁹ *Idem*, p. 8.

tran en las regiones indígenas del país. Esta correlación, todavía no bien estudiada, hace suponer que los mismos factores que propiciaron la conservación del carácter étnico de la población explican también la preservación de las formas comunales de la tenencia de la tierra, entre los que destaca la imposibilidad de las empresas capitalistas para adquirir el control directo de la tierra y el trabajo, por lo que la subordinación indirecta se estableció como forma de denominación.¹⁰

En el último decenio algunas organizaciones campesinas independientes de México han reivindicado el concepto de comunidad agraria como algo propio, ligado al origen, carácter y objetivo de su lucha. A la manera de los clásicos, para estas organizaciones la comunidad representa una forma específica en la organización de las relaciones sociales y no un lazo genérico entre las cosas y la gente: se refieren a la comunidad agraria vinculada con la tierra. El tipo de comunidad agraria se esgrime como instrumento de lucha, una herramienta para la supervivencia y la reproducción. Este contenido rescatado para el concepto de comunidad no ha caído en oídos sordos, y un número creciente de organizaciones y movimientos campesinos recurren a él para identificarse, para legitimar sus demandas sobre tierra y formular sus proyectos para una redistribución de los recursos justa y productiva.

Es necesario, pues, volver al análisis del significado legal de comunidad, intentando su reivindicación considerándola como unidad que pueda ser objeto o sujeto de derechos y obligaciones que no permitan su desintegración al intentar su incorporación al sistema de desarrollo imperante.

Un primer apartado del derecho indígena sería el de intentar reivindicar desde el punto de vista legal el concepto de comunidad para que no se encuentre ligada únicamente al concepto de tenencia de la tierra, sino como un concepto que permita preservar la identidad y especificidades de los grupos étnicos que pueden conformarla.

Las anteriores reflexiones no son sino una muestra de la problemática metodológica y conceptual a la que se enfrenta la investigación jurídica al intentar abordar al derecho indígena.

En México existen 54 grupos indígenas con una población entre los ocho y once millones de habitantes con leguas y expresiones propias y que tienden a preservarse a pesar del proceso de desarrollo existente. Esta realidad no puede escapar al análisis jurídico que debe de ser el sustento para crear mecanismos adecuados para regular las

¹⁰ *Ibidem.*

relaciones de interdependencia entre estas comunidades y la sociedad occidental.

Hablamos de interdependencia entre las comunidades indígenas y el Estado-nación al que pertenecen debido a que si bien las instituciones de lo que podemos considerar derecho indígena han cambiado al entrar en contacto con formas occidentales de producción, consideramos que las instituciones de derecho occidental tendrán que ser revisadas y tender a transformarse en la medida en que intenten resolver la problemática indígena.

Es decir, si del análisis jurídico surgiera la necesidad del establecimiento de tribunales especiales para dirimir conflictos indígenas, el simple planteamiento sería de vanguardia en lo jurídico ya que trastocaría múltiples instituciones y principios generales de derecho, que desde otras perspectivas nunca tenderían a su revisión. Es decir, se replantearían principios tales como la igualdad, la seguridad jurídica y la institucionalidad, dándole así a lo jurídico un contenido más humano, real y social.

II. LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y EL INDIGENISMO

1. La política indigenista

La política indigenista surge como una justificación de las relaciones de dominación que han imperado —desde la conquista hasta nuestros días— entre las comunidades indígenas y el Estado-nación a las que se asimilaron.

Desde la época colonial estas relaciones de dominación han adquirido diversas modalidades, que dependen de la concepción que más conviene a los intereses de la clase dominante respecto al problema que plantea la relación con las comunidades indígenas.

Esta situación se hace más clara al ver la forma en que se le ha dado estatus o personalidad jurídica al "indio". La legislación india reconoció diferencias entre los indios y las otras clases de habitantes del reino; lo hizo tanto por razones de protección frente a los abusos y el mal ejemplo de vida de los cristianos viejos como por efecto de la jerarquía social admitida en la concepción organicista del Estado, según la cual este es equiparado a un cuerpo integrado por órganos con funciones diversas pero al mismo tiempo complementarias.¹¹

¹¹ Zavala, Silvio, "Instituciones indígenas en la Colonia", *Métodos y resultados de la política indigenista en México*, Memorias del Instituto Nacional Indigenista, México, vol. VI, 1954, p. 108.

NOTAS PARA EL ANÁLISIS DEL DERECHO INDÍGENA

37

La protección que confiere al indio el estatuto especial que lo rige, demanda una activa intervención de la Corona en la defensa de estos vasallos tutelados, cuya situación es equiparada a la de las viudas, menores y otras personas miserables en el derecho y necesitadas de amparo.¹²

Sin embargo, no fueron estas las únicas ideas que influyeron en el tratamiento jurídico del indio. Aparecen tendencias asimilistas que encuentran su más grande justificación en la unificación de la lengua.

Con la agitación filosófica del siglo XVIII y la política de principios del siglo XIX, se abrieron nuevos cauces en la situación del indio y desaparecieron muchas de las limitaciones, así como de las salvaguardas de la época colonial.

Este pensamiento liberal igualitario respondía a un claro trasfondo de intereses sociales. Por eso no es de extrañar que los terratenientes de Puebla hubieran forzado a su diputación provincial, apenas consumada la independencia, en nombre de la nueva igualdad, a que se obligara a los indios adeudados a no abandonar las haciendas. Argumentaban que como ciudadanos libres para contratarse cumplieran con sus pactos como los demás ciudadanos, y cuando se rehusaran a hacerlo la autoridad pública los obligara.¹³

Este es seguramente el meollo de la política indigenista liberal: la igualdad suponia hacer desaparecer tanto las cargas como los privilegios. Por supuesto se pensaba que en la Colonia los indios habían padecido más con aquéllas que gozando con éstos. En lo sucesivo la única diferencia racional sería la de pobres y ricos.¹⁴

Los gobiernos del México independiente, basados en los dogmas de la libertad y de la igualdad formales, no intervinieron sino por excepción y aisladamente en la formulación de una política indigenista específica.¹⁵

Sólo cuando los indios sacudían violentamente la pasividad de su situación los gobiernos del México independiente se acordaron de ellos. Cuando, como en el porfirismo, ya hubo tiempo de planear y llevar a la práctica una política indigenista, llegó a su climax la concepción liberal e individualista. Entonces se creyó que los indios recibirían los beneficios a través de la expansión económica de país, como

¹² *Ibidem*.

¹³ González Navarro, Moisés, "Instituciones indígenas en México independiente". *Métodos y resultados de la política indigenista en México*, Memorias del Instituto Nacional Indigenista, México, vol. VI, 1954, p. 117.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Idem*, p. 118.

todos los demás habitantes. De esa manera se consideró que el desarrollo de los ferrocarriles, de los telégrafos, el impulso a los bancos y a la industria, etcétera, serían los mejores elementos del progreso de los indios.

La Revolución ensayó diversos medios encaminados todos a lograr la pronta integración nacional. El más sustancial fue la restitución de tierras usurpadas a las comunidades, seguido de un intento de modernización agrícola mediante el otorgamiento de créditos. Vino luego una campaña de educación, a través de la escuela rural.

En este periodo revolucionario se pusieron en juego dos fuerzas de contrario signo: la primera llevó a la idealización de pasado indígena como evidente reacción contral el extranjerismo de la vieja clase gobernante y, a la vez, como punto de apoyo en que fundamentar un nacionalismo que diferenciara a México en el concierto de las naciones. La segunda fuerza impulsó una deliberada tendencia hacia la modernización económica destinada a la obtención de niveles de vida superiores al simple nivel de subsistencia y a la liberación del país de la sujeción en que lo mantenía el capitalismo colonial de Occidente.¹⁶

Sin embargo, aun cuando la actitud posrevolucionaria ha sido diametralmente opuesta en cuanto a la concepción de lo indígena y la política que sustentará acciones en este sentido, no ha escapado a la justificación de las relaciones de dominación existentes.

Uno de los criticos más radicales de la política indigenista mexicana, Roger Bartra, sostiene que ésta lleva en sí misma una carga ideológica que se explica al combinar seis conceptos de la siguiente manera: racismo-tecnocratismo-demagogia y demagogia-liberalismo-racismo. Los cuales no son sino las dos caras de una misma perspectiva, una mira al pasado y otra hacia el futuro, pero son la misma mirada de lo que él considera el pensamiento burgués.

Para Bartra, el tecnócrata es el encargado de allanarle el camino al capitalismo moderno, de sustituir los defectuosos elementos culturales del indio para introducir la nueva técnica, la nueva educación y la nueva ideología que le permitirá superar el reto del medio ambiente. Al propiciar la introducción del riego, técnicas, comunicaciones y, en general, obras de infraestructura, en realidad está abonando el terreno para que pueda crecer y fructificar el capital.

El Estado, consciente de este proceso, se percata de que la política

¹⁶ Aguirre Beltrán, Gonzalo y Ricardo Pozas, "Instituciones indígenas en el México actual", *Métodos y resultados de la política indigenista en México*, Memorias del Instituto Nacional Indigenista, México, vol. VI, 1954, pp. 176-177.

NOTAS PARA EL ANÁLISIS DEL DERECHO INDÍGENA

39

tecnocrática de sus propias agencias contribuye a erosionar la existencia misma del indígena como realidad étnica. De hecho el indigenismo oficial persigue abiertamente el objetivo de integrar al indio a la realidad nacional pero al mismo tiempo emprende la tarea de rescate de la cultura indígena: aquí es donde se inicia un segundo momento del proceso, el de la transformación del tecnocratismo en demagogia populista y culturalista.¹⁷

El indigenismo oficial plantea un proceso de integración que —se supone— va a enriquecer a la nacionalidad mexicana. El indigenismo no va a ser simplemente integrado por la sociedad clasista mexicana: en la imaginación indigenista se plantea que el indio va aportar lo más positivo de su cultura para contribuir a fertilizar a la nación mexicana, en una simbiosis de lo europeo y lo autóctono que da lugar a una tercera cultura, la mestiza.

Así pues, la ideología indigenista tecnocrática —después de contribuir a la desaparición social del indígena— lo resucita al nivel de la realidad cultural; la demagogia consiste en proclamar que la cultura indígena entra a la sociedad por la puerta principal, mientras que al indígena real se le hace pasar por la puerta de servicio para que se integre —despojado de su cultura— como proletario.¹⁸

Para Bartra, la política indigenista del Estado y las instituciones encargadas de su aplicación, se han convertido en administradores de una cultura despojada de su base social y material; de una cultura “limpia” de la miseria que puede entrar a los salones de la burguesía y aparecer en televisión.¹⁹

Si bien esta es la posición crítica más extrema, algunos de sus postulados pueden ser válidos para poder entender el sentido de la política indigenista que no puede ser ajena a las pautas que marca la política general que se encuentra ligada íntimamente a la forma de desarrollo de nuestro país.

Sin embargo, en una postura intermedia podemos rescatar algunos elementos de la política indigenista del país, si la entendemos como el mecanismo de enlace en las relaciones de interdependencia existente entre las comunidades indígenas y el Estado.

La primera acción que fundamenta la política indigenista posrevolucionaria fue la forma de tenencia de la tierra que consagra el articu-

¹⁷ Bartra, Roger. “El problema indígena y la ideología indigenista”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, año XXXVI, vol. XXXVI, núm. 3, julio-septiembre, 1974, p. 480.

¹⁸ *Idem*, p. 481.

¹⁹ *Ibidem*.

lo 27 de la Constitución. No es objeto del presente análisis hacer una valoración del aspecto agrario del tema, sin embargo, consideramos que este es el tema clave para abordar la problemática indígena.

Por otra parte, encontramos el elemento de integración cultural que se liga intimamente con la política educativa hacia el indígena. Los servicios de salud y asistencia han sido otro elemento que conforma la política indigenista y que mejores resultados ha obtenido debido a su necesario contacto con la comunidad indígena.

Desde el punto de vista de integración al sistema financiero nacional, las comunidades han sido integradas a través de una política de crédito rural, si bien quien más ha sido favorecido en este sentido es el Estado, algunas mejoras se han logrado en este sentido.

Las formas de comercialización y consumo han sido transformadas en las comunidades indígenas por el cambio de las formas de producción, por lo cual han intentado integrarlos a la forma de abasto occidental. Sin embargo, en este sentido, es en donde encontramos una barrera de defensa de las comunidades, en ciertos sistemas de mercados tradicionales que no han podido ser penetrados por el capital completamente.

El campo laboral es el más conflictivo ya que en este sentido se ha tendido a proletarizar al indio, continuando así su situación de explotación.

Dos políticas generales afectaron de forma indirecta a las comunidades indígenas. La primera que surge en los años cuarenta, y que se refería a la extensión de los centros de salud y la popularización de drogas y medicamentos. Campañas de vacunación masiva crearon una baja en la tasa de la mortalidad indígena, y se incrementaron las tasas de crecimiento en el área rural creando excedentes importantes en la mano de obra rural. Por otro lado una segunda política general de la industrialización que aparece a mediados de los cincuenta, generó un desvío de la tasa de ganancia del sector agrícola por las grandes inversiones al sector industrial. Esto provocó un fenómeno de migración masiva del campo a la ciudad con efectos devastadores hacia el interior de las comunidades indígenas.

La población indígena se encuentra así con la situación de su crecimiento sin espacios de desarrollo adecuados debido a la falta de tierras de cultivo y a la falta de adaptación de otras políticas a la problemática indígena.

Una de las políticas que más han afectado a las comunidades indígenas es la política hidráulica, que ha generado —por la construcción

de presas y la infraestructura adecuada para las mismas— el desalojo y desintegración de las comunidades. Esta ha sido la política más agresiva de todo el periodo posrevolucionario, ya que adquiere, según datos, un carácter de movilización masiva. Ciertas comunidades han sido afectadas en forma brutal y la desarticulación que esto genera.²⁰

En general toda aquella política que tenga como objetivo crear infraestructura en el campo altera la vida y formas de convivencia de las comunidades indígenas, quienes han sido las víctimas del progreso.

2. *Surgimiento y evolución de dependencias relacionadas con el indigenismo*

En 1916, el doctor Manuel Gamio había planteado el problema de la integración nacional al publicar una obra pequeña pero enjundiosa que fue el punto de partida de la aplicación práctica de la antropología en nuestro país y la pauta para el cambio de concepción de lo indígena. Gamio sostenía que la antropología en su verdadero amplio concepto, debe ser el conocimiento básico para el desempeño del buen gobierno, ya que por medio de ella se conoce a la población materia prima con que se gobierna.²¹

El conocimiento de la población que propuso Gamio es esencial para el desarrollo de cualquier programa de acción gubernamental que tienda a la superación de las condiciones presentes e implica el conocimiento: 1) de sus antecedentes, 2) de la dinámica de su desenvolvimiento y 3) de su situación actual, como resultante de ese precipitado histórico.²²

Los funcionarios encargados de la educación, presionados por el anhelo de mejoramiento del pueblo que reclamaba después de la lucha armada, tierras y escuelas, fueron creando una a una instituciones educativas que, a su juicio, pensaron eran las indicadas para asimilar al indio a la vida nacional.

La Escuela de Instrucción Rudimentaria establecida por el presidente Francisco León de la Barra en 1911, que se proponía popularizar la instrucción elemental entre los grupos indígenas, fue el ante-

²⁰ Para abundar sobre el tema ver, entre otros, Barabos, Alicia M., "Mesianismo chinanteco, una respuesta político-religiosa ante la crisis", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, núm. 88, abril-junio, 1977, p. 5355; McMahon, Daniel F., *Antropología de una presa. Los mazatecos y el proyecto del Papaloapan*. México, INI-SEP, 1973.

²¹ Pozas Arciniega, *op. cit.*, p. 173.

²² *Ibidem*.

cedente inmediato de la Escuela Rural, primera obra educativa del movimiento revolucionario de 1910.²³

Como se dijo anteriormente, las principales líneas de la acción gubernamental respecto de las comunidades indígenas van en dos sentidos: la tenencia de la tierra y la educación.

En esta última, la educación, el primer intento de asimilación, se dio en la escuela rural mexicana, que ocupa un lugar preferente. Onésimo Ríos considera que "esta institución no desarraigó al indio como lo han hecho otras instituciones; lo mantuvo en su hábitat".²⁴

En 1921 se restablece la Secretaría de Educación Pública que Carranza había suprimido. José Vasconcelos fue el autor del proyecto para su reorganización. En ese mismo año y atendiendo a la reestructuración de la dependencia se crea el Departamento de Educación y Cultura para la Raza Indígena. Hacia noviembre de ese año se nombran maestros ambulantes que empiezan a operar en las comunidades indígenas con un plan cuidadosamente elaborado que se inicia con el estudio de las condiciones culturales de los pueblos; llevan el alfabeto, realizan su trabajo en la comunidad tratando de interesar a los miembros de la comunidad en nuevos cultivos de la tierra, cría y cuidado de animales domésticos y en el desarrollo de industrias regionales; emprenden un programa de acción social que incluye la formación de hábitos de ahorro y el impulso al teatro vernáculo, la danza y las canciones populares.²⁵

El 15 de abril de 1923 se aprobaron las bases para el establecimiento de las "Casas del Pueblo" que trataban de constituirse en el eje del mejoramiento de las comunidades indígenas. Este tipo de organización es quizás el proyecto indigenista que más eficacia ha tenido.

La evolución de esta institución es muy interesante. Al principio todo era nuevo y experimental y se puede decir que el cumplimiento del programa educativo y de desarrollo de la comunidad en forma integral quedaba al arbitrio del maestro rural, que fungía como promotor.

Hacia 1927 el sistema de escuela rural comprendía tres grados de enseñanza: el preparatorio en donde se iniciaba el conocimiento del castellano y se intentaba crear intereses para otras actividades como el cuidado del gallinero, del apíario, y del huerto escolar. El segundo

²³ *Idem*, p. 247.

²⁴ Ríos Hernández, Onésimo, "Teoría y realidad del indigenismo en México", *Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística*, México, tomo XCIV, diciembre, 1963, p. 62.

²⁵ Pozas Arciniega, *op. cit.*, p. 248.

NOTAS PARA EL ANÁLISIS DEL DERECHO INDÍGENA

43

nivel y el tercero, desarrollaban un programa que comprendía actividades relacionadas con la nutrición, la higiene, el conocimiento de la escritura y la lectura, entre otras.²⁶

Las condiciones de la comunidad determinaban el tipo de actividades que integraban el programa a desarrollar por el maestro, el cual podía adaptarlos como quisiera existiendo una gran libertad en este sentido. Cada escuela rural necesitó de cierta infraestructura para poder llevar a cabo las actividades, viéndose en la necesidad de establecer anexos. Así, cada escuela rural fue dotada de una parcela semejante a la que se le dotaba a los ejidatarios.

Cada gobierno federal debía superar a su antecesor en la creación de un mayor número de escuelas. Los maestros fueron nombrados por cientos para poder satisfacer el creciente número de escuelas; muchos de ellos tenían por formación hasta un cuarto grado de primaria. De 309 escuelas rurales atendidas por 399 maestros en 1922, en 1952 existían 16,054 escuelas atendidas por 16,045 maestros.²⁷

Las misiones culturales aparecen como especies de escuelas normales ambulantes que enseñaban cómo utilizar los recursos naturales, cómo urbanizar la población, cómo prevenir una epidemia, en general conocimientos teóricos y prácticos para atender de una manera más integral a la comunidad a través de maestros mejor capacitados. Las misiones obtuvieron un gran éxito en este sentido.

Desde 1927 se crearon los Centros de Capacitación Pedagógica que permitían ampliar la labor de las misiones. Estos centros de capacitación tenían como objetivo reunir a los maestros para permitir un intercambio de experiencias y tratar de dar soluciones a la problemática que planteaba la escuela rural.

Como puede notarse de la evolución de la política educativa dentro de la política indígena, ésta tuvo mucho de rural; en su inicio sí atendió a la problemática indígena, pero al pasar de los años este tipo de instituciones fueron desviadas para resolver el problema educativo en general y no sólo el referido a la población indígena.

Condiciones específicas de las comunidades, y la formación y patrones culturales, que tenían los maestros, chocaron de tal manera que se hizo necesario revisar este tipo de política, abriéndose de nuevo la discusión filosófica de las cualidades del indígena y su posible inserción al desarrollo nacional por vías más efectivas.

²⁶ Bonilla, José M., *Concepto de la escuela rural en el Sistema de Escuelas Rurales en México*, México, SEP, 1927, p. 90.

²⁷ Pozas, op. cit., p. 249.

Uno de los intentos conexos a la política de las escuelas rurales fue la creación del primer internado indígena en 1924 llamado "Casa del Estudiante Indígena", el cual fue más tarde convertido en el Internado Nacional de Indios, que fue clausurado en 1933.

El general Calles ordenó el establecimiento de este centro en la ciudad de México, donde reunió a jóvenes indígenas de los grupos lingüísticos más representativos: nahuas, otomíes, tzotziles, tzetzales, coras, huicholes, yaquis, zapotecos, ópatas, tarahumaras, amuzgos, tonacos, etcétera, 26 grupos indígenas estaban representados hablando cada uno su idioma nativo y sin entenderse entre ellos. Se les vistió, calzó e incorporó a los sistemas de enseñanza en diferentes escuelas primarias; visitaban museos y realizaban diversos deportes, y por supuesto fueron objeto de múltiples estudios mentales.

Este experimento demostró tres cosas, que era importante dejar aclaradas por el gobierno que creó esta institución: que el inicio tenía las mismas capacidades que el no indio, que podía asimilar rápidamente la cultura occidental y que una vez integrado a la vida urbana, prefería este tipo de vida al de su comunidad indígena.²⁸

Se realizaron dos experimentos más con internados de indios fuera de la ciudad, en Guerrero (en San Gabrielito) y en Chihuahua (en Yequivo); con indios nahuas, mixtecos y tlapanecos el primero y el segundo con tarahumaras. En San Gabrielito se comprobó que los indígenas podían trabajar en forma organizada.²⁹

En 1932 se creó la Estación de Incorporación Indígena de Carapan, con el propósito de estudiar la región indígena y sus posibilidades de integración a la vida nacional. Se creó una escuela rural en el lugar con elementos complementarios que permitieran dar a conocer los índices de mexicanización. El director de este proyecto concluyó su labor educativa considerando que "la mexicanidad del indio es cuestión de grupos aislados, y en cuanto al problema de su integración le voy más a una carretera que a la escuela para resolverlo".³⁰

El 30 de diciembre de 1935 se crea el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas, dependiente de la Secretaría de Gobernación. Este Departamento estaba encargado de estudiar los problemas fundamentales de las razas aborígenes, a fin de proponer al jefe del Poder Eje-

²⁸ Puig Casaurang, J. M., "El mejoramiento de los maestros y de las comunidades rurales", *Las misiones culturales en 1927*, México, SEP, 1927, p. 22, y Ríos Hernández, Onésimo, "La política indigenista educativa en la historia de México", *Dinámica*, México, 1958-1959, p. 18.

²⁹ Pozas, *op. cit.*, p. 253.

³⁰ Sáenz, Moisés, *Carapan. Bosquejo de una experiencia*, Lima, 1936.

NOTAS PARA EL ANÁLISIS DEL DERECHO INDÍGENA

45

cutivo las medidas y disposiciones que deban tomarse por las diversas dependencias, para lograr que la acción coordinada del poder público redunde en provecho de los indígenas.

Otra de las funciones asignadas fue la de promover y gestionar ante las autoridades federales y la de los estados, todas aquellas medidas o disposiciones que conciernen al interés general de los núcleos aborígenes de población.

Al crearse en 1937 la Secretaría de Educación Pública, el Departamento de Educación Indígena comenzó sus funciones. A esta dependencia fueron incorporados los internados indígenas con el nombre de Centros de Educación Indígena, dándoseles una nueva orientación. Se consideraban agencias educativas de tipo especial. Estos centros pasaron al departamento de Asuntos Indígenas en 1938 con nuevas funciones, convirtiéndose en Centros de Capacitación Económica; su objetivo era dar capacitación técnica, agrícola o industrial que permitiera un mejor aprovechamiento de los elementos naturales con que contaba la comunidad.

Otra de las labores relevantes del Departamento de Asuntos Indígenas fue la de coordinarse con la Escuela Nacional de Antropología para poner en práctica la enseñanza de lenguas indígenas. Se organizó la Primera Asamblea de Filólogos y Lingüistas, de la cual surgió el Consejo de Lenguas Indígenas.

El 3 de diciembre de 1946 desaparece el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas para transformarse en la Dirección General de Asuntos Indígenas. Dentro de los considerandos que acompañaban a la iniciativa de reforma de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se hacia saber que el desarrollo económico y social del país dio lugar a que se ampliaran las funciones estatales, por lo que era necesaria la reestructuración del aparato administrativo. Respecto al Departamento de Asuntos Indígenas, se consideró que sus facultades tendrían una atención más completa, atribuyéndolas a otras dependencias que por sus funciones tenían un panorama más integral de las necesidades de los grupos indígenas del país, y que disponían de mayores recursos para la atención permanente de las necesidades de dichos núcleos aborígenes. Se consideró así conveniente que este Departamento formara parte de la Secretaría de Educación Pública.

Con anterioridad en 1941 la Ley Orgánica de Educación Pública daba fundamento a esta reforma. En ella se establecía en su artículo 13 que:

En las Entidades Federativas en cuyo territorio existan grupos indígenas y campesinos, aún no incorporados económica y culturalmente a la vida nacional, la Federación y los Estados, aislada y coordinadamente sostendrán servicios, escuelas o institutos permanentes para la enseñanza; de la lengua nacional y la alfabetización de conocimientos agropecuarios de acuerdo con las condiciones regionales; de pequeñas industrias aprovechadoras de recursos naturales de la comarca; de prácticas que faciliten el desarrollo de las manifestaciones artísticas primitivas de prácticas higiénicas y profilácticas para la prevención de las enfermedades más frecuentes entre los indígenas y campesinos y de prácticas que tiendan a mejorar la vida doméstica, las relaciones familiares y a proporcionar recreaciones sanas y vida social satisfactoria. Con los mismos objetivos se organizarán misiones culturales viajeras.

El artículo 83 señalaba que en sus actividades de acción social, los alumnos de las escuelas normales rurales y urbanas deberían contribuir con su trabajo personal docente a las campañas de alfabetización y de cultura elemental para adultos iletrados o de asimilación al medio nacional de los grupos indígenas y campesinos de cultura rudimentaria.

Con estas bases la reorganización administrativa tenía un fundamento claro para trasladar las funciones al campo de la educación. La política indigenista estaría totalmente integrada en el proyecto educativo nacional.

La Dirección General de Asuntos Indígenas, conforme a su reglamento interior, se encontraba integrada por tres dependencias: el Departamento de Educación Indígena, el Departamento de Procuradores y el Departamento Administrativo.

El Departamento de Educación Indígena tenía como funciones la orientación, planeación, organización y coordinación de las actividades de las agencias educativas y de promoción económica y social; estudiar y proponer las medidas más convenientes para la solución de los problemas fundamentales de los núcleos indígenas; realizar estudios biopsíquicos de los grupos indígenas y sobre las condiciones de vida de los mismos, para sugerir la forma de elevarlas, a través del fomento de actividades agropecuarias e industriales, oficios rurales y los relacionados con la salud, el hogar y la recreación.

El Departamento de Educación Indígena contaba con tres oficinas para el desempeño de sus actividades: la de Control de Centros de Capacitación para Indígenas, la de Brigadas de Mejoramiento Indígena y Hogares infantiles, y la de Estudios Técnicos.

Al Departamento de Procuradores correspondía la asesoría y defensa de los intereses económicos, sociales y legales de los indígenas. La promoción ante las autoridades agrarias de todo lo relacionado con expedientes de dotación, ampliación y restitución de tierras y aguas; confirmación y titulación de terrenos comunales, e intervención en los casos de conflictos entre dos o más pueblos por límites de tierras de acuerdo con lo previsto por las leyes relativas.

Tenía funciones de dictamen al poder emitir opinión respecto a los expedientes de restitución de bienes comunales y en los casos de confirmación o conflictos de límites de los referidos bienes, en los términos previstos del Código Agrario.

Las facultades de ejecución de esta dependencia eran respecto a las resoluciones presidenciales por las que se reconocía la propiedad comunal de acuerdo con las leyes agrarias.

Tenía una función de intervención en la ejecución de sentencias dictadas por la Suprema Corte de Justicia sobre bienes comunales, así como la de emitir opinión sobre demandas que promovieran las comunidades ante la Suprema Corte, aportando pruebas necesarias y formulando los alegatos correspondientes.

La función de asesoría en los juicios de amparo en los que no fuera señalada como autoridad responsable a la Secretaría de Educación o a la Dirección de Asuntos Indígenas correspondían a este Departamento de Procuradores. Otro tipo de asesoría era dada ante diferentes autoridades, cuando los indígenas lo solicitaran.

También tenía como función patrocinar a los indígenas ante las autoridades federales, estatales o municipales, en todos sus conflictos.

Su forma de organización estaba dada por cuatro secciones que correspondían tres a diferentes estados de la República y la cuarta con funciones puramente de coordinación y administración. Cabe aclarar que la regionalización no aparecía en estas secciones. En este Departamento existía también una Oficina de Promoción y Defensa cuya función más importante era el estudio de los expedientes de restitución de bienes comunales.

Como se puede observar, esta dependencia fungía como un enlace entre la política educativa y la política agraria que conformaban la política indigenista de la época. Esta Dirección desapareció en enero de 1970 y sus funciones fueron distribuidas en otras dependencias.

La evolución de las dependencias encargadas de aplicar la política indigenista llega a su culminación con la aparición en 1948 del Instituto Nacional Indigenista, el cual merece un apartado especial.

3. El Instituto Nacional Indigenista y su papel dentro de la política indigenista

El 10 de noviembre de 1948 aparece la Ley que creó al Instituto Nacional Indigenista, como un organismo con personalidad jurídica propia y filial del Instituto Indigenista Interamericano.

El antecedente de este Instituto es la corriente indigenista latinoamericana que surge en los años cuarenta en la región. En 1940 se celebró en nuestro país, en Pátzcuaro, el Primer Congreso Indigenista Interamericano. En dicho Congreso se señaló que la situación de las condiciones del "indio" y las acciones ejercidas por los gobiernos de la región necesitaban de un estudio, revisión y sistematización.

Así surge el Instituto Indigenista Interamericano, cuya sede se fijó en México, siendo su primer director don Manuel Gamio, quien tuvo ese cargo desde 1942 hasta 1960.

Del Primer Congreso Indigenista Interamericano también surgió la necesidad de crear agencias especializadas en la problemática indígena y se invitó a los países participantes a promover su instauración dependiendo de las condiciones de cada país. El surgimiento de lo que ahora conocemos como Institutos Nacionales Indigenistas en la región no son simultáneos, ya que los primeros aparecieron en Bolivia y Perú.

El hecho de que el surgimiento del Instituto Nacional Indigenista se haya dado gracias a una propuesta regional, facilitó su funcionamiento ya que se había tomado conciencia de que el problema no era únicamente nacional y que así entonces la acción gubernamental en este sentido estaría respaldada por la actuación de un organismo regional y las acciones de los gobiernos de la región al respecto.

El Instituto Nacional Indigenista tiene como funciones:

- Investigar los problemas relativos a los núcleos indígenas del país.
- Estudiar las medidas de mejoramiento que requieran esos grupos indígenas, y promover ante el Ejecutivo Federal la aprobación y aplicación de estas medidas.
- Intervenir en la realización de las medidas aprobadas, coordinando y dirigiendo en su caso la acción de los órganos gubernamentales.
- Fungir como cuerpo consultivo de cuestiones indígenas.
- Difundir los resultados de sus investigaciones, estudios y proyectos.

— Emprender aquellas obras de mejoramiento de las comunidades indígenas que le encomienda el Ejecutivo.

El Instituto está integrado por un director y un Consejo. Este se integra por representantes de diferentes secretarías y por representantes del Banco de Crédito Rural, Instituto Nacional de Antropología e Historia, la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Politécnico Nacional, por un representante designado por las sociedades científicas que se dediquen preferentemente a estudios antropológicos y por representantes de los núcleos indígenas más importantes que serán designados y participarán en la forma y términos que señale el Reglamento de la ley.

En fecha reciente, 18 de junio de 1986, apareció en el *Diario Oficial* de la Federación el decreto que reglamenta la participación de las comunidades a las que se refiere el artículo séptimo de la Ley de creación del Instituto Nacional Indigenista. Por la importancia del mismo se analizará con posterioridad ya que cambia la perspectiva de la política indigenista en forma sustancial al integrarla al sistema nacional de planeación.

Destacan, dentro de la forma de organización del Instituto Nacional Indigenista, los Centros Coordinadores. El primer Centro Coordinador Indigenista fue creado por acuerdo de 12 de septiembre de 1950 y es el de la región tzetzal-tzotzil; sus funciones son de organización, dirección y coordinación de las diversas dependencias del Ejecutivo Federal y la atención y mejoramiento de las condiciones de vida de la población indígena de la citada región.

Por acuerdo de 4 de junio de 1952 se creó el Centro Coordinador de la Región Tarahumara; el 11 de enero de 1954, el Centro Coordinador Indigenista del Papaloapan. Destaca este último ya que su creación se debió a los problemas que generaron para las comunidades indígenas de la zona la presa "Presidente Alemán". El 25 de enero de ese mismo año se creó el Centro Coordinador Indigenista de las Mixtecas.

Según el Instituto Nacional Indigenista, en los 83 centros coordinadores de que disponía esta institución en 1978, los datos censales de 1970 arrojaban en las regiones correspondientes una población total de 2.5 millones de hablantes de lenguas indígenas mayores de cinco años. Esta era la población atendida por distintos programas del Instituto a través de los centros coordinadores.

La labor del Instituto Nacional Indigenista en la elaboración y eje-

cución de la política indigenista es muy amplia. Los principales mecanismos que el Instituto ha establecido para la realización de sus actividades son los siguientes: los centros coordinadores ubicados en las regiones de la población indígena, la participación organizada de las comunidades, respetando sus tradicionales formas de cooperación y ayuda mutua y la canalización ante las distintas dependencias del sector público de las demandas que se originan en las comunidades indígenas y la detección de los problemas que pueden ser solucionados por esta vía.

Don Alfonso Caso resume en unos cuantos párrafos la labor del Instituto Nacional Indigenista al señalar:

El Instituto Nacional Indigenista considera que la verdadera actitud es la de una acción gubernamental que tienda a capacitar a la comunidad indígena dándole los medios técnicos indispensables para su vida y su propia defensa; uno de estos medios, quizá el más eficaz, es la enseñanza del idioma nacional en que están redactadas nuestras leyes, en que se redactan las gestiones ante los poderes públicos y los contratos celebrados entre los particulares y que permiten al individuo adquirir una educación no sólo elemental sino elevarse cada vez más por el camino de la cultura. Otro medio es la construcción de caminos que permitan la rápida conexión con otras comunidades y las ciudades de nuestro país, pues un camino no es sólo una vía de comunicación material, sino también, fundamentalmente, una vía de comunicación espiritual. La acción del Estado debe ser en consecuencia una acción de protección y de fomento, una acción, en suma, que tienda al cambio cultural, pero sin que se provoquen desajustes y tensiones que disuelvan la vida orgánica de la familia o de la comunidad.³¹

III. LAS NUEVAS TENDENCIAS EN LA POLÍTICA INDIGENISTA EN MÉXICO

Una de las nuevas tendencias es la que mira a desligar a la política indigenista de la acción puramente educativa para atender a una mayor participación de las comunidades en otras áreas. Un ejemplo de esto es la creación de diferentes organismos destinados al rescate de la cultura popular; dentro de ellos destacan el Fondo Nacio-

³¹ Caso, Alfonso, "Los fines de la acción indigenista en México". *Revista Internacional del Trabajo*, México, vol. 41, núm. 6, diciembre, 1955, p. 597.

nal de la Danza Mexicana y el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, los cuales aparecen en la década de los setenta.³²

La desaparición de la Dirección General de Asuntos Indígenas creó una nueva distribución de funciones dentro del gobierno federal para llevar a cabo la política indigenista. Hacia estas fechas la labor realizada por el Instituto Nacional Indigenista se encontraba consolidada, existiendo una especie de liderazgo institucional de esta dependencia por la continuidad de su labor que permitía establecer nuevas formas de coordinación.

En los años setenta la discusión en torno a la política indigenista se entabla en términos más sociales considerando que las comunidades indígenas se apegan más a una forma de marginación social que a las posturas de diferencias étnicas y raciales. Es decir, el problema indígena se ve como una forma de expresión de la desigualdad social que genera el proceso de desarrollo nacional y ya no como un problema racial o cultural en sí.

El acceso de Luis Echeverría a la presidencia es un hecho trascendente para el indigenismo mexicano. Los principios de integración y asimilación que los inspiraron no sólo son rechazados sino condenados al más alto nivel en virtud del derecho imprescriptible de las etnias a conservar su especificidad lingüística y cultural. Los diversos componentes de la población indígena son reconocidos en su calidad de "pueblos" y admitidos en la etnicidad que el gobierno se compromete a llevar hasta su completo desarrollo en el respeto de su autonomía. Más que preservar en la vía de una homogeneización nacionalizante al interior de la cual la Revolución había empujado, México acepta su carácter de Estado multiétnico y pluricultural. Esta redefinición abrupta de los objetivos del indigenismo va acompañada de una diversificación de medios destinados a alcanzarlos, en los que la puesta en marcha está en gran parte descentralizada. El monopolio de que disfrutaba el INI en esta materia es abolido en beneficio de las entidades federativas que son en lo sucesivo autorizadas a tomar todas las iniciativas que juzgaran oportunas para llevar a cabo una acción autónoma sobre los indígenas.³³

Esta nueva perspectiva se refleja en la creación el 28 de noviembre

³² Durán, Leonel, "Cultura popular e identidad nacional", *Revista del México Agrario*, México, año XV, núm. 1, enero-marzo, 1982, p. 20.

³³ Favre, Henri, "El cambio socio-cultural y el nuevo indigenismo en Chiapas", *Revista Mexicana de Sociología*, México, año XCVII, núm. 3, julio-septiembre, 1985, p. 182.

de 1973 de la Comisión Intersecretarial para coordinar las actividades que realizan las diversas secretarías y departamentos de Estado para el mejoramiento social, económico, educativo y cultural de las comunidades rurales e indígenas del país. En los considerandos del decreto de creación se acepta que uno de los principales impedimentos para lograr el desarrollo integral del país es la existencia de grandes núcleos marginados de población rural, lo cual genera la necesidad de adoptar políticas idóneas y dinámicas que, por una parte, propicien el bienestar social y, por otra, hagan factible el desarrollo económico, educativo y cultural del país.

La Comisión Intersecretarial estaba integrada por las secretarías de Educación Pública, Agricultura y Ganadería, Salubridad y Asistencia, Recursos Hídricos, Comunicaciones y Transportes, Obras Públicas, Gobernación, Presidencia y el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

El presidente de la Comisión era el subsecretario de Cultura Popular y Educación extraescolar de la Secretaría de Educación Pública. Dentro de sus funciones se encontraban la de coordinar y promover las actividades que se realizaban por medio de las misiones culturales, brigadas de mejoramiento rural, brigadas de mejoramiento indígena y por otros mecanismos que tuvieran como fin el desarrollo económico, social y cultural de las comunidades rurales e indígenas.

Una función importante era la de promover e incrementar la participación de los gobiernos estatales y ayuntamientos, así como de la iniciativa privada en este rubro.

Otra tendencia importante dentro de la política indigenista es el giro que se le da respecto a su inserción en la política educativa del país. En la Ley Federal de Educación, *Diario Oficial* del 29 de noviembre de 1973, se señalan las finalidades de la educación; en el artículo 5º en su fracción II establece que mediante la enseñanza de la lengua nacional se alcanzará un idioma común para todos los mexicanos sin menoscabo de las lenguas autóctonas.

Esta tendencia surge de la institucionalización de maestros y promotores bilingües de extracción indígena y de los experimentos realizados entre 1951 y 1970, apoyados por los distintos congresos interamericanos, el Consejo de Lenguas Indígenas y por la Recomendación 41, formulada por la UNESCO, en 1951 que establece que "El uso del idioma vernáculo constituye un punto hacia el logro de la unificación

NOTAS PARA EL ANÁLISIS DEL DERECHO INDÍGENA

53

nacional, de manera más rápida que cuando se pretende enseñar directamente la lengua nacional a una comunidad analfabeta".³⁴

En 1977 se creó la Coordinación General de los Servicios Educativos para Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, a la que perteneció la Dirección General de Educación Extraescolar en el medio indígena. El Programa Nacional de Educación para todos 1978-1982 planteó como meta prioritaria la educación primaria en el país para asegurar la educación básica a todos.

En septiembre de 1978 los servicios educativos en el medio indígena se constituyen en la Dirección General de Educación Indígena, y para 1981 se cuenta con 5 705 maestros promotores de educación preescolar bilingüe que atienden a 127 mil niños de cinco a seis años de edad y con 13 874 maestros y promotores bilingües de educación primaria que atienden a 380 mil alumnos y se da apoyo asistencial a 61 700 educandos en los albergues escolares.

Para elevar la calidad de la educación bilingüe, se han proporcionado cursos de capacitación especial y de actualización a la gran mayoría del personal docente, a la vez que se han elaborado materiales didácticos y de apoyo a la educación bilingüe-bicultural. Para 1982 se atienden en el sistema preescolar bilingüe a 170 mil niños de cinco a seis años de edad, con 5 500 maestros y promotores y a 440 mil niños en la primaria bilingüe bicultural.

En la administración del licenciado José López Portillo se continuó la labor indigenista con las bases de la plurietnicidad; se reconoció que la preservación de la identidad étnica era una opción libre de las comunidades indígenas, era un derecho indiscutible de estos grupos y parte esencial de una nación plural.

Simultáneamente a la aplicación de programas destinados a proporcionar servicios fundamentales a los grupos étnicos y a la población marginada, se creó, por acuerdo de 21 de enero de 1977, la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, COPLAMAR. Se consideraba que todas las acciones del gobierno federal se encaminan a resolver los problemas del país y redundan gradualmente en la incorporación a los beneficios del desarrollo de las zonas deprimidas y marginadas; sin embargo, al ser evidente que existen en el territorio nacional comunidades y grupos humanos extremadamente rezagados del sistema económico, social y

³⁴ Nahmad, Salomon, "Los derechos humanos de las poblaciones indígenas y la legislación indigenista en México" (mimeo), México, vol. III, p. IX-96.

político de la nación que demandan acciones inmediatas, se hacia necesaria la creación de mecanismos para su integración.

El COPLAMAR fue el antecedente de planeación nacional en zonas rurales e indígenas con una nueva perspectiva. Tuvo entre sus funciones la coordinación del Programa IMSS-COPLAMAR para dar atención médica y asistencial a grupos marginados y el programa IMSS-CONASUPO con funciones de establecer una red de abastecimiento y compra de productos básicos.

El cuarto objetivo del documento "Bases para la acción 1977-1982" del Instituto Nacional Indigenista, se plantea reforzar este tipo de acciones, así como el fortalecimiento de la conciencia nacional a través del respeto al pluralismo étnico por medio del apoyo a programas en las áreas del patrimonio cultural y de la organización social.

IV. EL INDIGENISMO Y LA PLANEACIÓN NACIONAL EN MÉXICO

El sistema nacional de planeación democrática aparece en el año de 1982 como una nueva forma o estilo de gobierno que se encuentra fundamentada en la Ley de Planeación y que se plasma en el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988. Si bien en el Plan no existe una política específica para las comunidades indígenas, se entiende que éstas se encuentran también involucradas de una forma u otra en el proceso de desarrollo del país.

En diciembre de 1983 el presidente Miguel de la Madrid sintetizó en siete puntos las orientaciones de la política indigenista que se encuentra contenida en el Plan Nacional de Desarrollo, en una audiencia que concedió a los integrantes del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas.³⁵

Los siete puntos son los siguientes:

- Aprovechar la planeación democrática para diseñar y aplicar una política con los indígenas y no tan sólo para los indígenas.
- Preservar las culturas y las tradiciones indígenas.
- Detener el proceso de reducción de los territorios indígenas mediante la plena conservación y aprovechamiento de sus recursos actuales.

³⁵ *Documentos de consulta*, México, Instituto Nacional Indigenista, vol. I, núm. 1, 1984.

NOTAS PARA EL ANÁLISIS DEL DERECHO INDÍGENA

55

- Orientar los programas de capacitación, producción y empleo de acuerdo con la naturaleza de los recursos y de las tradiciones de la comunidad.
- Ampliar la cobertura de servicios básicos.
- Combatir toda forma de intermediarismo.
- Implantar en los hechos, a favor de los grupos indígenas, las garantías individuales y los derechos sociales que consagra la Constitución para todos los mexicanos.

En esta reunión se reconoció que en un país esencialmente plural como México —plural en lo étnico, lo cultural y lo ideológico— el gran problema entre la integración del indígena al desarrollo y el respeto a su identidad cultural, es encontrar un equilibrio que, evitando el paternalismo degradante, promueva su participación digna como actor social, con necesidad y demandas propias.

Dentro de los mecanismos de la planeación nacional se impulsó la creación dentro de los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados, de comités de etnodesarrollo donde participan conjuntamente las autoridades federales y estatales con las representaciones indígenas. En dichos subcomités se reciben, analizan y gestionan las propuestas de las comunidades indígenas.

Bajo esta nueva perspectiva y necesitando una base legal para la fundamentación de la participación directa de las comunidades indígenas en la planeación, apareció el 18 de junio de 1986 el decreto por el que se establecen nuevos mecanismos de participación de las comunidades indígenas en la elaboración, aplicación y evaluación de la política indigenista que el gobierno federal lleva a cabo a través del Instituto Nacional Indigenista.

Este decreto es reglamentario del artículo séptimo de la Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista, y tiene por objeto establecer modalidades específicas de participación de las comunidades indígenas en la política indigenista.

Si bien en los documentos oficiales al parecer esta tendencia surge de la voluntad del Estado, no se debe descartar la participación activa de ciertas comunidades en la lucha por su reivindicación y la satisfacción de sus demandas. El surgimiento del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas no es un hecho aislado. En los últimos quince años los movimientos campesinos e indígenas han tomado fuerza, no sólo por la marginación ancestral sino porque de una forma u otra

los efectos de la crisis económica han afectado sus formas mínimas de subsistencia.

Al despojo de tierras, los precios desfavorables, los salarios ilegales y el cacicazgo se añaden la discriminación de sus lenguas, costumbres y tradiciones culturales. A pesar de sus luchas centenarias, los pueblos indígenas no consiguen resolver sus problemas vitales, como el acceso a niveles mínimos de educación, alimentación y vivienda. El hecho de que las organizaciones de izquierda recojan en sus programas demandas, reivindicaciones y la necesidad del rescate y respeto a las comunidades indígenas significa sin duda un paso muy importante para la conformación de una política alternativa.³⁶

En el programa agrario del Partido Socialista Unificado se encuentra una posible política indigenista alternativa. Si bien se acude a los mismos postulados de la política indigenista oficial, el apoyo a nuevas formas de organización los hacen atractivos a ciertas comunidades. Por su parte, el Partido Socialista de los Trabajadores tiene un programa de restitución de tierras a comunidades indígenas.³⁷

Desde 1975 ante la experiencia del Primer Congreso Regional Indígena de Chiapas, que se realizó en 1974 y rebasó los límites de tolerancia gubernamentales, se ha generado por parte del Estado la postura de mediatar ciertas demandas y movimientos indígenas impidiendo que estructuren una forma de organización autónoma. Es por ello que en la reunión de Pátzcuaro, conocida como "Primer Congreso Nacional Indígena", surge la necesidad de una organización tal que permita cierto espacio de participación política al movimiento indigenista y que no resulte de tal manera autónomo que pueda hacer surgir problemas sociales graves.³⁸

Dentro de este contexto surge el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas que se integra por los siguientes órganos: Congreso Nacional, Parlamento Indígena, Comisión Permanente, Consejo de Ancianos, depositarios del patrimonio común, asambleas estatales y regionales, consejos supremos y asambleas de comunidades y ejidos.

El Congreso Nacional es el órgano supremo y representativo del

³⁶ Encinas, Alejandro y Fernando Rosion, *Reporte y cronología del movimiento campesino e indígena (enero-junio, 1982)*. México, Dirección de Difusión Cultural, Departamento de Información, Universidad Autónoma de Chapingo, vols. 1-2, 1982, p. 13.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Para abundar en el tema, *vid.* Sergio Sarmiento Selra, "El Consejo Nacional de Pueblos Indígenas y la política indigenista", *Revista Mexicana de Sociología*, año, XLVII, núm. 3, julio-septiembre, 1985, México.

NOTAS PARA EL ANÁLISIS DEL DERECHO INDÍGENA

57

gobierno de CPNI; se integra por delegados de cada consejo supremo en la proporción que determine el Parlamento Indígena anterior al Congreso por los directivos de los consejos supremos de la Comisión Permanente, del Consejo de Ancianos y de los depositarios del patrimonio común.

El Parlamento Indígena se constituye con todos los presidentes de los consejos supremos y dirigentes de organizaciones tradicionales y cuya facultad principal es la de ser órgano superior de gobierno en ausencia del Congreso Nacional, y la elección de los miembros de la Comisión Permanente.

El Consejo de Ancianos se integra con cinco miembros propietarios y cinco suplentes que el Parlamento elegirá entre las personas consideradas con mayores atributos de autoridad moral y conducta probada de lealtad a los intereses indígenas. Su principal función es la de conocer de los conflictos entre los órganos o sus representantes del Consejo Nacional e investigará a fondo las quejas, acusaciones y denuncias.

Los depositarios del patrimonio común son nombrados por el Parlamento entre los que se designará un tesorero general.

Las asambleas estatales y regionales se constituyen con los directivos de los consejos supremos de cada estado o región, sean o no de una misma etnia y con tres delegados por cada una de las comunidades y ejidos pertenecientes a los consejos supremos.

Los consejos supremos son los órganos de base del Consejo Nacional y se constituyen con las comunidades y ejidos de una misma etnia. Si una etnia comprende dos o más regiones geográficamente divididas, sin relación una con otra, cada una de ellas podrá constituir un consejo supremo. Los directivos del consejo durarán en su encargo tres años a partir de su designación con excepción de las etnias que tienen sus propias leyes, estatutos, costumbres y formas de gobierno tradicionales.

En cada comunidad y ejido, pueblo, barrio, cuartel, rancho, rancharia, anexo, cuadrilla, tenencia, nuevo centro de población, paraje, colonia, manzana, etcétera, tendrán un delegado permanente nombrado en la asamblea, el cual actuará durante un año en esta función, atendiendo los problemas de sus representados.

La forma de organización del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas es muy parecida a la organización que establece el decreto del 18 de junio de 1986.

La participación de las comunidades indígenas se da por las si-

guientes instancias: comités comunitarios de planeación, consejos técnicos locales, comités consultivos estatales y el Consejo Consultivo Nacional.

Los comités comunitarios de planeación son la instancia de participación básica y directa de las comunidades indígenas. Se constituyen en cada comunidad por el número de miembros y de acuerdo con el procedimiento que al efecto determine la propia comunidad respetando sus formas tradicionales de organización.

Las funciones de los comités comunitarios son: participar con los centros coordinadores indigenistas en el diagnóstico de la comunidad, promover medidas que tiendan a mejorar el funcionamiento de los centros coordinadores; cooperar en planes de emergencia; transmitir a las comunidades información sobre los avances de los programas; promover la organización y participación de los miembros de las comunidades para el desarrollo de programas autorizados; realizar, de acuerdo con los centros coordinadores indigenistas y residencias, programas de orientación y capacitación referentes a la política indigenista y a los mecanismos de planeación democrática.

Los consejos técnicos locales son la instancia de coordinación entre las acciones que realizan los centros coordinadores y las dependencias federales y locales de la región a la que pertenezcan los centros.

Los comités consultivos estatales se integran con representantes indígenas a razón de uno por cada centro coordinador o residencia del Instituto Nacional Indigenista. La elección de representante de estos comités se hace por la representación indígena de los consejos técnicos. El coordinador de este organismo será a su vez el representante ante el Consejo Consultivo Nacional y ante el Subcomité Especial de Etnodesarrollo del Comité de Planeación del Desarrollo del Estado (COPLADE).

Las funciones de este Comité son: conocer las necesidades y demandas de las comunidades indígenas en la entidad; participar con el representante estatal del Instituto en la planeación y programación de actividades a nivel estatal; vigilar el cumplimiento de la política indigenista en general, y en particular las normas emanadas de la Dirección General del INI, así como de los acuerdos del Consejo Consultivo Nacional; promover las medidas que contribuyan al mejor funcionamiento de los centros coordinadores; informar sobre el resultado de las gestiones y programas realizados a los comités comunitarios.

El Consejo Consultivo Nacional es la instancia superior de parti-

cipación indígena en el Instituto Nacional Indigenista. Sus funciones son: participar con el director del INI en la atención de los asuntos indígenas; vigilar que la política indigenista planteada por el Estado se cumpla cabalmente; participar en los procesos de programación, evaluación y ejecución de los programas del INI; designar representantes al Consejo Directivo del INI; informar a los comités consultivos estatales sobre el resultado de sus gestiones y el avance de los programas autorizados; asesorar al director general del INI sobre las medidas para el mejor funcionamiento de los centros coordinadores.

El Consejo Consultivo Nacional se integra por representantes de los comités consultivos estatales, uno por cada entidad federativa donde se lleve a cabo la labor del INI y cinco miembros más provenientes del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, uno de ellos será el coordinador general de la Comisión Permanente del CNPI y los otros cuatro serán designados por la propia Comisión.

La representación indígena ante el Consejo Directivo del Instituto Nacional Indigenista estará integrada por tres miembros del Consejo Consultivo Nacional que serán: el coordinador general de la Comisión Permanente del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, el coordinador general del Consejo Consultivo, y, un consejero electo en asamblea plenaria del Consejo Consultivo Nacional. El domicilio del Consejo Consultivo Nacional es la ciudad de México.

Los cargos de la representación de las comunidades indígenas en los órganos mencionados anteriormente son honorarios y elegibles en los términos del decreto, quienes los desempeñen durarán dos años en su encargo y podrán ser reelectos una sola vez.

Si se compara la estructura del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas y la que establece el decreto antes aludido, encontramos que ambas surgen de la base de organización de las comunidades; sin embargo, en el caso del decreto la representación directa se diluye ante órganos de mayor jerarquía.

El objetivo del decreto es tener asegurada una cierta organización para el cumplimiento de programas y la colaboración de las comunidades indígenas para conocer la forma de mejorar el funcionamiento de los centros coordinadores indígenas.

Con la inserción de la política indigenista al proceso de planeación en México se abre una nueva etapa en la misma. Los efectos de esta situación se verán reflejados en los próximos años. Una veta interesante de investigación jurídica sería en este sentido ver cómo ambas

estructuras, el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas y la Organización propuesta para la participación de las comunidades indígenas en la planeación nacional, evolucionan y cuáles pueden ser los resultados y la forma en que pueden convivir ambas y los mecanismos de coordinación que aparezcan.

V. REFLEXIONES FINALES

Las relaciones de interdependencia existentes entre las comunidades indígenas de México y las diferentes instancias de la administración pública son una veta rica para la investigación. En cierta forma el presente análisis es una aproximación al tema.

El cambio de concepción que se ha operado en las últimas décadas en torno al elemento indígena ha reforzado estas relaciones de interdependencia. Consideramos que las transformaciones que han sufrido las comunidades indígenas en una forma u otra también han operado cambios en las instituciones que han servido de enlace entre ellas y la cultura occidental.

La evolución de la política indigenista mexicana es un claro ejemplo de esta interdependencia. La primera etapa, de experimentación, permitió conocer que el indígena tenía las mismas capacidades y necesidades; la segunda etapa demostró que cuando se conjunta la política agraria con la educativa, las necesidades de las comunidades consistían en preservar sus formas de producción y las posibilidades de incorporarse al proceso económico nacional. La tercera etapa, de integración, permitió dar una nueva concepción a lo indígena, reconociendo que esta integración no podía ser total. Este es el más valioso aporte a la cultura nacional y a la política en general, hacer ver que no es posible la homogeneización de una sociedad que por su pasado y tradiciones tiene elementos tales que le permiten diferenciarse, que es necesario respetarla y reconocer los valores en que se sustenta.

Grande es la tarea a realizar, desde el punto de vista jurídico, para dar mayor sustento a estas relaciones de interdependencia. Por un lado, es necesario encontrar un concepto jurídico de comunidad indígena que permita hacerla sujeta de derechos y obligaciones. Esta figura debe ser rescatada de la concepción agraria para transformarla en una figura de organización social que permita las acciones de la política indigenista o cualquier otra acción que no sea atentatoria de los derechos adquiridos y reconocidos de la comunidad indígena.

NOTAS PARA EL ANÁLISIS DEL DERECHO INDÍGENA

61

Por otro lado, consideramos importante la inserción de las comunidades indígenas al sistema nacional de planeación, pero esta participación deberá ser más efectiva en la medida en que las instituciones que aparecen desde el interior de las comunidades, como es el caso del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, se inserten a esta forma de organización de manera más directa.

La descentralización administrativa deberá ser el camino a seguir en cuanto a la articulación de la política indigenista. Ésta no es posible llevarla a cabo desde el centro, y con instituciones que por su ubicación geográfica y administrativa se encuentran alejadas de la problemática de las comunidades indígenas.

Muchos son los caminos que faltan por recorrer para la valoración e integración del elemento indígena en México. Las anteriores experiencias pueden dar la pauta para crear mecanismos más maduros, científicos y humanos que permitan considerar a lo indígena como elemento que por su especificidad étnica permite probar los mecanismos para el respeto de otro tipo de especificidades, culturales e ideológicas, que marcan el principal valor de nuestro país, su pluralidad.