

6. El ambiente	236
7. El empleo y el ingreso	243
A. El movimiento sindical en México	245
B. La Casa del Obrero Mundial	245
8. Comunidades indígenas	262
A. Situación actual de los grupos indígenas	267
B. Situación legal de los grupos indígenas	270
C. Aceptación de México a los convenios de la OIT en relación con los pueblos indígenas y su adición a la legislación nacional	273
D. Convenio 169 ante la OIT, ratificado por México	274

plantean nuevos retos: surgen padecimientos endémicos para los que aún no hay medicamento y sólo la prevención puede impedir su proliferación, mediante una difusión cultural entre la población y la integración de acciones dispersas que permitan a la población una participación con iguales oportunidades en el progreso del país

No puede dejar de reconocerse que aún se aprecian graves carencias que no por antiguas son menos lacerantes: todavía no se alcanza el propósito de la plena cobertura; en algunas áreas existe un manejo dispendioso de recursos y una operación desarticulada; más aún, se advierte una dolorosa discriminación en el campo de la salud: la calidad de los servicios varía radicalmente de una institución a otra y de región en región.

La descoordinación de las distintas dependencias y entidades públicas que actúan en el campo de la salud, genera duplicidades, contradicciones, dispendio de esfuerzos, derroche de recursos y pérdida de tiempo, siempre en perjuicio de los mexicanos.

Esta descoordinación ha conducido a que todavía no se opere cabalmente, ni se cumpla con uno de los elementos primarios de cualquier sistema de salud: el cuadro básico de medicamentos. Tal carencia lleva al menoscabo de la economía de los ciudadanos y de las finanzas públicas, provoca el rezago de la industria farmacéutica nacional y la dependencia del exterior.

6. EL AMBIENTE

La Constitución Política de 1917 no soslayó la protección del ambiente. Los diputados constituyentes interpretaron el concepto de propiedad desde la perspectiva de una función social, lo introdujeron en el artículo 27 de la norma constitucional, y de esta manera permitieron a la nación condicionar la utilización de los recursos naturales al supremo interés definido por aquélla, al tiempo que dieron fundamento a los poderes públicos para imponer limitaciones al desarrollo de las vocaciones en aras de un desarrollo equilibrado.

Con este espectro legal fueron decretadas en México las primeras reservas de la biósfera: la Isla de Guadalupe y el Cazón del Diablo, el 27 de octubre de 1922 y el 14 de septiembre de 1937, respectivamente. Estas acciones se pueden considerar como los primeros antecedentes en materia ambiental. Después, con base en este mismo fundamento, el Congreso de

la Unión aprobó las siguientes leyes: Ley de Conservación del Suelo y Aguas, de 6 de julio de 1946; Ley Federal de la Caza, 3 de diciembre de 1951; Ley de Reforma Agraria, 16 de abril de 1971; Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, 23 de marzo de 1971; Ley de Sanidad Fitopecuaria de los Estados Unidos Mexicanos, de 13 de diciembre de 1974; Ley de Fomento Agropecuario de 2 de enero de 1981.

Posteriormente, el 30 de diciembre de 1981 se promulgó la Ley Federal de Protección al Ambiente, publicada el 11 de enero de 1982, la cual centraba su interés en corregir los efectos nocivos del ambiente sobre la salud humana, sin considerar sus causas, surgiendo de ahí el principio de prevención y control de la contaminación. Asimismo, mediante decreto del 2 de febrero de 1983, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 3 del mismo mes y año, se reformó e incorporó adiciones al artículo 115 constitucional, que establece el principio de la reforma municipal, otorgándole funciones específicas a los municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas; con lo que se inició así la etapa de descentralización.²⁴⁰

De esta manera, la vocación de los ambientalistas tiene arraigo en el sistema jurídico mexicano; también es menester reconocer que la legislación sobre el ambiente ha sido objeto de profundos cambios en la última década, tal como podemos apreciar a continuación.

En el nivel federal, lo antes expuesto se puede corroborar si apreciamos las transformaciones que han tenido lugar dentro de las dependencias de la Administración Pública Federal, a las que se les dan atribuciones en la materia. De esta manera, en 1973 se creó la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente, donde la política ambiental estuvo limitada al aspecto normativo de la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia; en 1982 se creó la Subsecretaría de Ecología, dentro de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, y finalmente, en 1992, se fundó el Instituto Nacional de Ecología

²⁴⁰ Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, *Breviario jurídico ecológico*, México, 1983, p. 19.

y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, como órganos des-concentrados de la Secretaría de Desarrollo Social.

En materia ambiental, el desarrollo jurídico que ha tenido el país es el siguiente: el 10 de agosto de 1987 se elevó a rango constitucional la función pública de promover la protección del ambiente, de acuerdo con el decreto publicado por el *Diario Oficial de la Federación*.

Los preceptos constitucionales que regulan la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección del ambiente se encuentran contenidos, por una parte, en el artículo 27, párrafo tercero:

La nación tendrá en todo tiempo el derecho para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida, de la población rural y urbana. En consecuencia se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico...²⁴¹

Por otra parte, se encuentran en el artículo 73, fracción XXIX-G de la propia Constitución, donde se señala como facultad del H. Congreso de la Unión: "Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico".²⁴²

Mediante el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 28 de enero de 1988, apareció la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y su ley reglamentaria del artículo 27 constitucional.²⁴³

Esta ley de orden público e interés social tiene como propósito establecer las bases para definir los principios de la política ecológica general y regular los instrumentos para su aplicación: el ordenamiento ecológico, la preser-

²⁴¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría de Gobernación, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 21.

²⁴² *Ibid.*, p. 138.

²⁴³ Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente*, México, 1988, p. 33.

vación, la restauración y mejoramiento del ambiente; la protección de las áreas naturales y la flora y la fauna silvestres y acuáticas.

El reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de junio de 1988. En su capítulo primero —de las disposiciones generales—, establece su observancia en todo el territorio nacional y confiere la aplicación del mismo Ejecutivo Federal a través de la actual Sedesol.

La Secretaría de Desarrollo Social contará con las facultades: emitir dictámenes de impacto ambiental en materia forestal por regiones, ecosistemas definidos, o especies vegetales determinadas, de conformidad con lo previsto por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley Forestal; promover y solicitar a las secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Pesca la realización de estudios de impacto ambiental, previos al otorgamiento de las autorizaciones que expidan para la realización de actividades de su competencia que puedan causar desequilibrio ecológico, y vigilar el cumplimiento de las disposiciones de este reglamento.

El reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de prevención y control de la contaminación en la atmósfera, fue publicado el 25 de noviembre de 1988, y abrogó el Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica originada por la emisión de humos y polvos, que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de septiembre de 1971. Este ordenamiento establece, en su capítulo primero, que regirá en todo el territorio nacional y en las zonas donde la nación ejerce su soberanía y jurisdicción; describe el sistema de concurrencia entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, y precisa la competencia de la Sedesol y de otras dependencias del Ejecutivo Federal en la materia objeto del mismo.

En suma, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, y la protección al ambiente, corresponden a la Federación y a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias.

El 25 de mayo de 1992, apareció publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el cual se reforman, incorporan adiciones y derogan diversas disposiciones del ordenamiento que nos ocupa. A través de dicho instrumento, se crea la Secretaría de Desarrollo Social.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 32 del ordenamiento jurídico mencionado, corresponde a la Sedesol, en materia ambiental:

formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social y, en particular, la de la ecología, promoviendo el ordenamiento ecológico general del territorio nacional.

El artículo 36 del Reglamento Interior de la Sedesol, concede entre otras cosas al Instituto Nacional de la Ecología (INE), las facultades de formular y conducir la política general de saneamiento ambiental, en coordinación con la Secretaría de Salud y demás dependencias relacionadas con la materia; establecer normas y criterios ecológicos para la conservación y el aprovechamiento de los recursos naturales y para preservar y restaurar la calidad del ambiente, con la participación que en su caso corresponda a otras dependencias de la Administración Pública Federal.²⁴⁴

Por otra parte, el artículo 38 del Reglamento Interior de la Sedesol otorga a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PFPA), la facultad para ser su órgano operativo en materia ambiental, así como para imponer las sanciones que resulten aplicables. La función de autoridad que desempeña la procuraduría asume el carácter de *ombudsman* ecológico, teniendo facultades para conocer y atender asuntos relacionados con la realización de daños ecológicos, violaciones a la legislación ambiental, o simplemente para vigilar su cumplimiento.²⁴⁵

Pobreza y ambiente

Analizar el ambiente desde la perspectiva de la pobreza es un enfoque reciente, ya que las estrategias tradicionales de la política social no concatenaron la dimensión social con la ecológica. La omisión no fue valorada y sólo empezó a tomarse en cuenta cuando se observó que los procesos de empobrecimiento y los de deterioro ambiental están estrechamente vinculados, aunque no siempre se tenga claro el sentido de sus relaciones.

Hoy en día, se asume cada vez más que la superación de la pobreza no debe buscarse a costa de la degradación de las bases naturales de la sociedad, pero también se reconoce que la preservación del ambiente no puede ser colocada por delante de las necesidades humanas. Con ello, se han superado posturas extremas, desarrollistas o conservadoras, que en los hechos subor-

²⁴⁴ "Acuerdo que Regula la Organización y Funcionamiento Interno del Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente", en *Diario Oficial de la Federación*, México, Secretaría de Desarrollo Social, 1992, p. 34.

²⁴⁵ *Ibid.*, p. 34.

dinaban una prioridad a otra, aunque aún falta elaborar un marco conceptual que integre las dimensiones del desarrollo y el ambiente.

No obstante, debemos reconocer que todavía no se cuenta con un diseño acabado de políticas específicas que permita enfrentar, conjuntamente, ambos problemas: la pobreza y el deterioro ambiental. Los proyectos que se orientan en esa dirección tienen que ser reafirmados y fortalecidos para atacar adecuadamente los aspectos comunes de dichos problemas y modificar sensiblemente sus tendencias.

La falta de comprensión de las relaciones concretas, entre las condiciones de vida y el medio natural, provoca generalizaciones que pasan por alto la complejidad de las interacciones socioambientales.

Por ello, no se toma en cuenta que no sólo la pobreza se vincula con ciertos procesos de deterioro, sino el patrón general de consumo y de distribución del ingreso en la sociedad, lo cual supone que, tanto el sub, como el sobre consumo tienen repercusiones ambientales. También se pasa por alto que estas relaciones presentan diferencias notables entre los medios rural y urbano, sectores sociales o regiones ecológicas.

Las corrientes de opinión que integran la dimensión ambiental con la económica, la social, y otras han permitido avances indudables que abordan de manera eficaz los distintos problemas. No obstante, debemos de reconocer el diagnóstico que nos presenta la Organización de las Naciones Unidas en el documento denominado Agenda XXI:

Nos enfrentamos con la perpetuación de las naciones, con el agravamiento de la pobreza, el hambre, las enfermedades y el analfabetismo y con el continuo empeoramiento de los ecosistemas de los que depende nuestro bienestar. No obstante, si se integran las preocupaciones relativas al medio ambiente y al desarrollo y si se les presta más atención, se podrán satisfacer las necesidades, elevar el nivel de la vida de todos, conseguir una mejor protección y gestión de los ecosistemas y lograr un futuro más seguro y próspero...²⁴⁶

En la década de los ochenta —particularmente en 1987—, el desarrollo sustentable constituye un concepto nodal de la política, y es definido, en términos generales, como aquel desarrollo que permite satisfacer las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de la futuras generaciones para satisfacer las propias.

246 Naciones Unidas, *Declaración de Río. Agenda XXI*, Río de Janeiro, junio 1992, p. 1.

El fenómeno del desarrollo es extremadamente complejo, sus dimensiones son múltiples y las formas de visualizarlo y definirlo difieren según la perspectiva desde la cual se analiza. Sin embargo, siempre está asociado con el aumento del bienestar individual y colectivo. Si bien es cierto que este último tiende a ser medido por parámetros exclusivamente económicos, no debemos descartar la importancia que se les asigna a las otras dimensiones, como son: acceso a la educación, empleo, salud y seguridad social, equidad económica, ausencia de discriminación racial, religiosa o de otra índole, libertad política e ideológica, democracia, seguridad y respeto a los derechos humanos, calidad y preservación del ambiente.

Por tanto, el desarrollo debe contribuir a superar la pobreza, producir con la finalidad de satisfacer las necesidades de la población y crear las condiciones para que esa producción pueda ser adquirida por quienes la necesitan: debe crear empleo y aumentar la productividad, es decir, crear ingresos; asimismo debe generar los recursos técnicos y económicos para gestionar y conservar el patrimonio natural, es decir, debe crear los medios para el desarrollo no sólo ecológico, sino también para uno social, económica y políticamente sostenible.

Abatir la pobreza es uno de los principales objetivos del desarrollo sustentable. En lo referente a la pobreza, el enfoque no destaca por su novedad, ya que tradicionalmente las formulaciones sobre el desarrollo han tenido como punto de partida el propósito de mejorar los niveles de vida. Las diferencias radican en el énfasis que reciben unas u otras políticas específicas para lograrlo; en el diagnóstico de sus causas económicas, sociales, políticas; en las vinculaciones entre desigualdad y pobreza, en el diseño de las estrategias y en otros aspectos más.

El desarrollo sustentable propone que la calidad ambiental del desarrollo es parte de su calidad social o, dicho de otra manera, que el deterioro ambiental termina siendo nocivo, tarde o temprano, para el desarrollo social.

El concepto de pobreza no se entiende sólo como un estado material, determinado por el volumen de bienes y servicios consumidos y/o poseídos, es decir, no se refiere sólo al producto o ingreso por habitante. Esto es algo que el propio debate sobre el desarrollo económico ha dejado claro desde hace mucho tiempo.

La mayoría de los trabajos que relacionan pobreza y ambiente ha partido de una simplificación: la que supone vincular el deterioro ambiental principalmente, o incluso sólo al crecimiento demográfico y a la pobreza. La relación entre economía y calidad ambiental no puede ser vista exclusiva-

mente a partir del tamaño o el ritmo del crecimiento económico, sino de otros factores, como la composición estructural, la eficiencia insumo-producto, el grado de conservación o restauración del ambiente, y la calidad tecnológica involucrada en el proceso productivo.

El enfoque del desarrollo sustentable, y la corriente de la economía ecológica y, desde antes, el ecodesarrollo tienen una perspectiva diferente de la tecnología y de su gestión. Se trata de introducir de manera orgánica, no accesorio, otros criterios en la eficiencia y racionalidad económica, lo que tiene repercusiones tecnológicas relevantes. El nuevo acercamiento a la tecnología, sobre todo en la economía ecológica, pero también en otras corrientes, es simultáneo a otra visión de la ciencia y de su papel en el desarrollo.

En síntesis, es impostergable promover la participación y corresponsabilidad de la sociedad en el cambio de hábitos y aptitudes tendentes a consolidar ideas y acciones que, partiendo de la salud física y mental de los individuos, les permitan coexistir en mejores condiciones con su entorno natural.

7. EL EMPLEO Y EL INGRESO

El Congreso Constituyente de 1917 no se limitó a proclamar los derechos individuales, sino que estipuló garantías sociales, fundamentalmente en favor de los campesinos y de los obreros, defendió un programa unitario, el mismo de la Ley de 6 de enero de 1915, y de las medidas de protección al trabajo dictadas por los gobiernos de los estados para introducir un mínimo de justicia social en las relaciones laborales.

Fueron los diputados de Veracruz y Yucatán los que propusieron las primeras reformas: los primeros plantearon que se incorporaron como adiciones al artículo 5° algunas medidas de protección al trabajo, en tanto los de Yucatán consideraban indispensable reformar el artículo 13, a fin de que pudieran constituirse tribunales de arbitraje, cuya misión consistiría en elaborar la legislación futura y resolver los conflictos obrero-patronales.²⁴⁷

Los artículos 27 y 123 contienen el pensamiento social de la nueva Constitución, lo que determina su originalidad, dándole la cúspide de nuestra historia constitucional. No queremos decir que la historia esté

²⁴⁷ *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, 1985, t. I, p. 40.

cerrada: los artículos 27 y 123 fueron el ideal social de un siglo, pero nacieron y lucharon dentro de un mundo que está a su vez en transformación; tampoco desaparecerán en el futuro, pues en ellos hay algo eterno, que los coloca por encima de las doctrinas y de los sistemas políticos: el trabajo es un valor fundamental y ha de prestarse siempre en condiciones que aseguren a los hombres dignidad y bienestar.²⁴⁸

El párrafo del artículo 123 originalmente decía:

El Congreso de la unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo.²⁴⁹

El artículo 123 vigente, en su primer párrafo advierte: "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley."²⁵⁰

Cuando el Congreso Constituyente de 1917 aprobó el artículo 123, reconoció importantes derechos para los trabajadores mexicanos —derechos de huelga, salario mínimo, contratación y sindicalización, entre otros—, el movimiento obrero de nuestro país, en esa época aún débil e incipiente, estaba lejos de haber conseguido garantías definitivas. Los derechos laborales y su reglamentación jurídica han estado sujetos a un difícil proceso de negociaciones, presiones, avances y retrocesos, de acuerdo con las circunstancias políticas de cada momento.²⁵¹

El novedoso y avanzado marco jurídico que establecía el artículo 123 fue complementado en 1931 con su ley reglamentaria, la Ley Federal del Trabajo, que en su artículo 354 reconoce la libertad de coalición de trabajadores y patrones, y en su artículo 356 define que un sindicato es la asociación de trabajadores o patrones constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses, y en su artículo 357 establece

²⁴⁸ *Ibid.*, p. 43.

²⁴⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, texto original, vigente y de sus reformas, Puebla, Editorial Cajica, 1994, p. 256.

²⁵⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría de Gobernación, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 119.

²⁵¹ Trejo Delabre, Raúl; José Woldenberg, "La desigualdad en México", en *Las desigualdades en el movimiento obrero*, México, Siglo XXI, 1992, p. 242.

el derecho de trabajadores y patrones para constituir sindicatos, sin necesidad de autorización previa.²⁵²

A. *El movimiento sindical en México*

En la Constitución de 1857 no se incluyó ningún artículo que expresara la posibilidad de libre asociación de los trabajadores en defensa de sus intereses. Ignacio Ramírez, diputado constituyente, hizo a la Comisión Redactora el grave cargo “de haber conservado la servidumbre de los jornaleros, a quienes él consideraba los productores de la riqueza nacional”.²⁵³

El Programa y Manifiesto del Partido Liberal Mexicano, expedido en San Luis Missouri el 1° de julio de 1906, por la Junta Organizadora de ese cuerpo, entre la cual se encontraban: Ricardo y Enrique Flores Magón, Antonio I. Villareal, Librado Rivera, incluía un capítulo de capital y trabajo (artículos del 21 al 33) que proponía: establecer un máximo de ocho horas de trabajo y un salario mínimo; reglamentar el servicio doméstico y el trabajo a domicilio; vigilar los destajos; prohibir el empleo a menores de 14 años; obligar a los dueños de la minas, fábricas y talleres, a mantener las mejores condiciones de higiene y seguridad; obligar a los propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a sus trabajadores; pagar indemnizaciones por accidentes de trabajo; extinguir las deudas de los jornaleros para con sus amos; impedir abusos con los medieros; pagar los salarios con dinero efectivo, y suprimir las tiendas de raya; ocupar una mínima parte de trabajadores extranjeros y pagar a éstos lo mismo que a los mexicanos en condiciones iguales, y hacer obligatorio el descanso dominical.²⁵⁴

B. *La Casa del Obrero Mundial*

El 15 de julio de 1912 se creó la Casa del Obrero Mundial, la cual fue considerada como el primer intento importante de unificación obrera; fuente y gestación de las raíces ideológicas del movimiento sindical en México.

En sus comienzos, la Casa del Obrero Mundial logra presentar una parte de lucha, que hace ver con temor su movilización. Los hermanos Flores Magón, a través del Partido Liberal Mexicano, exigen como programa

252 Ley Federal del Trabajo, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1988, p. 187.

253 *Enciclopedia de México*, México, t. XI, 1977, p. 426.

254 *Ibid.*, p. 427.

mínimo el cumplimiento de los principios estipulados por ese partido en 1906. La Casa del Obrero Mundial es producto de un pequeño grupo convencido de que el país requería urgentemente cambios económicos y sociales profundos, entre sus más destacados militantes se encuentran: Antonio Díaz Soto y Gama, Juan Francisco Moncaleano y Celestino Vasca.²⁵⁵

Posteriormente, los integrantes de la Casa del Obrero Mundial se enfrentan con el gobierno de Madero, ya que este último pretende crear la Gran Liga Obrera en 1913; el conflicto con Madero se interrumpe por el golpe de estado dado por Victoriano Huerta, y el 27 de mayo de 1914, la casa es clausurada por sus actividades en contra del dictador. Más tarde, la lucha en 1914 comienza a tener una gran participación en la contienda política al lado de los constitucionalistas, y durante el gobierno de Álvaro Obregón es abierta nuevamente en el exconvento del Templo de Santa Brígida y el Colegio Josefino.

El 5 de febrero de 1917 se aprueba la nueva Constitución, que en su artículo 123 advierte los lineamientos del movimiento sindical y su ámbito de acción. Establecidos los derechos de los trabajadores en la Carta Magna, el movimiento sindical se encauza a actuar dentro de los marcos de la legalidad, exigiendo que se reconozcan y se cumplan sus derechos, contando siempre con el arbitraje del Estado. Desde ese momento, una de las banderas de la lucha sindical será obtener la reglamentación y el cumplimiento del artículo 123.

Una de las razones de más peso para haber incorporado este artículo, que le otorgaba a la Constitución mexicana un aspecto de gran avance en materia de legislación social, era la importancia de la movilización política. El Estado no podría desconocerla. Por ello, tuvo que plasmarla en la Carta Magna, como un pacto ineludible, producto de las circunstancias del momento. Pero a la vez, el movimiento obrero tendría como su límite la Constitución.²⁵⁶

Con esa apertura constitucional y de afirmación del derecho a la libre asociación, surge la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), que en su declaración de principios reconoció la existencia de dos clases sociales y el derecho de los explotados a luchar contra los explotadores, para procurarse un mejoramiento económico y social.

²⁵⁵ Reina, José Luis; Francisco Zapata, et. al., *Tres estudios sobre el movimiento obrero en México*, México, El Colegio de México, 1976, p. 8.

²⁵⁶ *Ibid.*, p. 22.

Más tarde, el 16 de febrero de 1921, surgió la Confederación General de Trabajadores (CGT), la cual se pronunció por la lucha contra el capitalismo, por la unidad proletaria, por la búsqueda de una mejor forma de la organización obrera. En junio de 1933, varias organizaciones independientes de la CROM y de la CGT firmaron en la ciudad de México un Pacto de Unidad, y reconocieron la falta de ideología y de conciencia de clase del movimiento obrero mexicano.

La Confederación de Trabajadores de México (CTM) es resultado de los sindicatos independientes y de grupos escindidos de la CROM y de la CGT, así como de la disolución de la CGOCM y de la actividad del Comité Nacional de Defensa Proletaria, constituido para nombrar una sola.

La Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado tiene como remoto antecedente la Asociación Mutualista de Empleados Públicos, formada en 1875. En el Congreso Pro-Unidad, del 30 de agosto al 4 de septiembre de 1936, nació la Federación Nacional de Trabajadores del Estado (FNTE), compuesta por la Alianza de Organizaciones de Trabajadores al Servicio del Estado, la Alianza de Trabajadores Mexicanos, el Frente Único de Trabajadores de Caminos, la Sociedad Nacional de Empleados Postales, y la Unión Nacional de Empleados del Gobierno. Su lema fue: "Por una sociedad sin clases", que fue un modo de aludir a su vinculación con la CTM, que recientemente se había organizado. El 30 de abril de 1938, un comité organizador convocó a la constitución de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado (FTSE), forzosamente independiente de las centrales obreras o campesinas.

En 1938, también se expidió el Estatuto Jurídico, y fue la Secretaría de Gobernación quien invitó al congreso, mismo que se celebró del 1° de octubre al 1° de noviembre. Al constituirse la FTSE, los empleados públicos abandonaron su nexos orgánicos con la CTM.

Durante el gobierno del presidente López Mateos, la burocracia quedó amparada por el artículo 123 constitucional, gracias a la adición del apartado B, bajo el lema: "Por un Estado al servicio del pueblo".

El Congreso del Trabajo (CT) fue fundado el 19 de febrero de 1966 al término de la Asamblea Nacional Revolucionaria del Proletariado Mexicano. Las centrales obreras reconocieron previamente la necesidad de dar a la clase trabajadora del país una unidad real y positiva, cuenta habida de que, de hecho, ya la identificaba y unía en los ideales revolucionarios.

En su programa de acción, el Congreso del Trabajo estableció como uno de sus principales objetivos procurar la consolidación de la alianza de los

trabajadores con los demás sectores populares, para poder apoyar así a través de la militancia con el Partido Revolucionario Institucional, a los regímenes surgidos de la Revolución mexicana.

En 1970 se integró un grupo de organizaciones obreras que habían roto toda relación con las centrales vinculadas al PRI y al Estado, denominada Unidad Obrera Independiente, que posteriormente vendría a constituirse en la Federación de Sindicatos de Empresas de Bienes y Servicios (Fesebes).

Actualmente en México, la función esencial de los sindicatos es la negociación colectiva, la discusión de los salarios y de las condiciones de trabajo y, eventualmente, de cualquier problema que pueda relacionarse con éstos. En tal sentido, lo que importa ahora es despertar la conciencia de la base obrera para que participe del poder sindical y sea capaz de orientar las reivindicaciones en beneficio de la sociedad en su conjunto.²⁵⁷

México, como signante de la Organización de las Naciones Unidas, lo es también de uno de sus organismos filiales: la Organización Internacional del Trabajo (OIT), constituida en 1919 en el contexto de la posguerra. Uno de los propósitos principales de la OIT es promover la justicia social, el derecho a la libre sindicación, el derecho a la negociación colectiva. Es un organismo tripartita formado por los estados miembros y por delegaciones de patrones y trabajadores.

Dentro de sus funciones, la OIT promueve la justicia social para los trabajadores en todo el mundo, formulando programas internacionales para contribuir a mejorar las condiciones de vida y de trabajo; elaborando normas internacionales de trabajo que sirvan de directrices, a las autoridades nacionales, para llevar a la práctica esas políticas, ejecutando un amplio programa de cooperación técnica para ayudar a los gobiernos a que hagan realidad esas políticas, además de llevar a cabo actividades de capacitación, educación e investigación como sustento de dichos esfuerzos.

Tomando en cuenta las premisas planteadas en el libro; *Leyes y pobreza*, podemos considerar a la pobreza desde el punto de vista económico: como lo contrario a la riqueza o una de las formas de expresión de desequilibrios en la distribución de la misma. Según la sociología, los pobres conforman un estrato social que constituye un obstáculo para el desarrollo personal y colectivo.²⁵⁸

²⁵⁷ Ortega Molina, Gregorio, *El sindicalismo contemporáneo en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, p. 97.

²⁵⁸ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *Leyes y pobreza*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial El Nacional, 1993, pp. 20 y 27.

Bajo el enfoque de la teoría de los derechos humanos, y tomando como base los derechos a la alimentación, la salud, la educación y la vivienda, puede ubicarse al fenómeno de la pobreza en aquellos grupos sociales específicos, como mujeres, niños, trabajadores del campo, jóvenes y grupos indígenas, quienes, por sus propias condiciones, se encuentran —o son susceptibles de encontrarse— en una especial situación de desigualdad en relación con el resto de la sociedad.

Las aseveraciones aludidas permiten dar los elementos fundamentales para identificar en nuestro país cómo se da el fenómeno de la pobreza. De acuerdo con cifras del censo de población de 1990, las tendencias poblacionales son, por una parte, hacia la concentración a las grandes ciudades y, por la otra, hacia la dispersión en pequeñas localidades, lo anterior se manifiesta por un crecimiento inusitado de localidades, el cual pasó de 97 580 en 1970, a 156 602 en 1990; de estas últimas, 154 016 son localidades rurales con menos de 2 500 habitantes y donde vive el 28.7% de la población.²⁵⁹

En estas últimas cifras podría situarse, en una primera aproximación, el fenómeno de la pobreza. Si esta situación se precisa con mayor detalle, considerando a las entidades federativas que superan el promedio nacional de población rural (28.7%), las entidades donde puede incidir mayormente el fenómeno de la pobreza serían, de mayor a menor, según lo muestra el cuadro 21.

Con una gran posibilidad de que su población rural, por ser mayoritaria, pudiera considerarse en estado de pobreza.

Otro indicador de las entidades es el de aquellas cuya población observa un mayor grado de analfabetismo; siendo el promedio de 12.4%; destacan, por arriba de éste, en orden descendente las que se muestran en el cuadro 22.

Significativa de la pobreza es aquella parte de la población ocupada que no recibe ingresos, o recibe menos de un salario mínimo, siendo el porcentaje promedio el 27.7%; de las entidades que se encuentran sobre el promedio citado aparecen en el cuadro 23.

De acuerdo con el análisis presentado en el cuadro 23, el problema de la pobreza se sitúa fundamentalmente en un promedio de 14 entidades federativas y afecta a una población promedio de 5.6 millones, sin que lo anterior elimine a las personas emigrantes de éstas u otras localidades, a las grandes ciudades, y que por muchos motivos no han podido integrarse al proceso productivo.

259 *XI Censo General de Población y Vivienda 1990. Perfil sociodemográfico*, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, Suplemento, periódico *El Día*, 16 marzo 1992, p. 18.

Cuadro 21. Entidades federativas con porcentaje de población rural mayor al promedio nacional

<i>Entidad</i>	<i>% de la población rural en la entidad/ población total</i>	<i>Número de localidades</i>	<i>Población rural</i>
Oaxaca	60.5	7 076	1 826 257
Chiapas	59.6	16 302	1 913 754
Hidalgo	55.2	3 766	1 042 648
Zacatecas	54.1	4 509	690 006
Tabasco	50.3	2 415	756 026
Guerrero	47.7	3 902	1 251 101
San Luis Potosí	44.8	5 246	808 164
Veracruz	43.8	17 150	2 726 513
Durango	42.6	5 466	574 961
Querétaro	40.3	1 434	423 396
Nayarit	37.9	6 518	312 912
Guanajuato	36.6	6 518	1 457 060
Michoacán	36.4	7 556	1 361 845
Sinaloa	35.9	5 162	1 361 845
Puebla	35.7	4 716	1 473 322
Campeche	30.0	1 925	180 405
<i>Total: 16 entidades</i>	—	89 930	17 857 977

Actualmente el control inflacionario, la apertura de la economía, los fenómenos políticos recientes y la tendencia a una economía especulativa han dado origen a una agudización en los problemas de crecimiento económico, empleo y distribución del ingreso, ante tal situación, se ha retraído la inversión sobre todo de tipo interno, lo que agudiza el problema de la pobreza y del propio crecimiento de la riqueza nacional. Ello requiere proponer opciones que permitan dar una salida adecuada a este explosivo problema.

Una manera sostenida por diversos autores es la generación de empleos, otro planteamiento es el incremento de las inversiones sobre todo de tipo productivo; uno más es el incremento del gasto social público.

La premisa fundamental que debe considerarse para resolver o disminuir el problema de la pobreza en México es lograr el crecimiento económico interno estable y razonado, que permita, simultáneamente, generar la oferta de bienes y servicios compatible con el incremento del ingreso.

Cuadro 22. Entidades federativas con porcentaje de población analfabeta mayor al promedio nacional

<i>Entidad</i>	<i>% de analfabetismo= (población analfabeta/ población de 15 años y más</i>	<i>Analfabetas</i>
Chiapas	30.0	533 996
Oaxaca	27.5	474 745
Guerrero	26.6	394 310
Hidalgo	20.6	226 954
Puebla	19.2	462 408
Veracruz	18.2	694 101
Michoacán	17.3	353 528
Guanajuato	16.5	379 422
Yucatán	15.8	133 823
Campeche	15.4	48 528
Querétaro	15.3	93 243
San Luis Potosí	14.9	175 236
Tabasco	12.6	109 406
<i>Total: 13 entidades</i>	—	4 079 540

Para ello deben tomarse en cuenta las situaciones siguientes: el fenómeno de la pobreza se genera por un mínimo o nulo crecimiento de la riqueza nacional; la agudización en la disminución del ingreso, originada por la política neoliberal y puesta de manifiesto por la privatización de empresas gubernamentales, la desaparición de empresas privadas que no pudieron con la competencia internacional, el ingreso masivo de mercancía externas que marcan una tendencia a orientar el consumo hacia bienes de este tipo, así como la tendencia a disminuir el ingreso real de la clase trabajadora; la pobreza en la distribución funcional del ingreso cuya composición tiende a beneficiar a los dueños del capital y a limitar los ingresos del factor trabajo; una limitada asimilación de la mano de obra disponible, la cual genera un rezago acumulativo de desempleados y subempleados; el avance tecnológico y, con ello, la complejidad de los procesos que requieren de mano de obra calificada, la cual se enfrenta a un nivel de educación promedio de 4° año de primaria; dicho en otras palabras, los ofertantes nacionales de mano de obra son personas con un grado mínimo de preparación, algo que los incapacita para ser contratados ante alguna posibilidad de generación de empleos; la productividad de los pobres, por ser limitada exclusivamente a

procesos de producción simples, implica que su retribución salarial sea reducida, con la constante disminución en su capacidad de compra y ahorro.

Por tanto este sector de la población conforma una demanda efectiva escasa, lo que impide que, en lugares en donde se localiza, no existan incentivos para invertir con un efecto negativo en la creación de empleos.

Los casos más dramáticos de las poblaciones pobres llevan a círculos viciosos: están más expuestos a riesgos de enfermedad, por lo que se requiere que se les dote de servicios de salud eficientes; debido a su ignorancia requieren de educación elemental y capacitación para el trabajo; por tener alto índice de desnutrición requieren de insumos y orientación para una sana alimentación; dadas las características de su vivienda necesitan de programas de fomento a la vivienda y programas de urbanización.

Cuadro 23. Entidades federativas cuyo porcentaje de la población no recibe ingresos o está por abajo del salario mínimo y rebasan el promedio nacional.

<i>Entidad</i>	<i>% respecto de la población ocupada</i>	<i>No recibe ingresos</i>
Chiapas	58.8	502 392
Durango	35.2	122 111
Guerrero	37.9	231 962
Hidalgo	37.4	184 639
Michoacán	28.7	256 239
Oaxaca	53.0	400 031
Puebla	54.4	417 595
San Luis Potosí	36.1	191 018
Tabasco	36.2	142 532
Tlaxcala	31.6	62 203
Veracruz	36.4	634 330
Zacatecas	38.5	113 336
Campeche	33.3	49 911
Yucatán	38.8	157 889
<i>Total: 14 entidades</i>	—	5 578 188

Para dar solución a los problemas planteados, conviene establecer una política de ataque frontal a la pobreza mediante el desarrollo de programas de largo alcance que precisen los mínimos de bienestar que deben alcanzarse

**Cuadro 24. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA DE LA REPÚBLICA MEXICANA
POR OCUPACIÓN PRINCIPAL, SEGÚN SEXO, 1990**

OCUPACIÓN PRINCIPAL	TOTAL	% (1)	HOMBRES	% (2)	MUJERES	% (2)
Total	23,403,413	100.0	17,882,142	76.4	5,521,271	23.6
Profesionales	630,621	2.7	467,403	74.1	163,578	25.9
Técnicos	767,997	3.3	425,857	55.1	342,140	44.5
Trabajadores de la Educación	874,411	3.7	346,896	39.7	527,515	60.3
Trabajadores del Arte	200,469	0.9	164,117	81.9	36,352	18.1
Funcionarios y Directivos	569,561	2.4	459,250	80.6	110,311	19.4
Trabajadores Agropecuarios	5,173,725	22.0	4,989,771	96.4	183,954	3.6
Inspectores y Supervisores	388,548	1.7	327,760	84.4	60,788	15.6
Artesanos y Obreros	3,728,668	15.9	3,338,549	89.5	390,119	10.5
Operadores de Máquina Fija	1,182,057	5.1	824,657	69.8	357,400	30.2
Ayudantes y Similares	1,055,628	4.5	933,780	88.5	121,848	11.5
Operadores de Transporte	1,171,619	5.0	1,159,836	99.0	11,783	1.0
Oficinistas	2,186,582	9.3	1,014,904	46.4	1,171,678	53.6
Comerciantes y Dependientes	2,200,975	9.4	1,464,090	66.5	736,885	33.5
Trabajadores Ambulantes	505,960	2.2	375,875	74.3	130,085	25.7
Trabajadores en Servicios Públicos	1,137,735	4.9	756,666	66.5	381,069	33.5
Trabajadores Domésticos	646,199	2.8	21,928	3.4	624,271	99.6
Protección y Vigilancia	478,158	2.0	462,631	96.8	15,527	3.2
No Especificado	504,500	2.2	348,532	69.1	155,968	30.9

FUENTE: INEGI. *XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.*

(1) Respecto al total ocupados.

(2) Respecto a los ocupados en cada tipo de ocupación.

**Cuadro 25. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA DE LA REPÚBLICA MEXICANA
SEGÚN SECTOR DE ACTIVIDAD, 1970 Y 1990**

SECTOR DE ACTIVIDAD	POBLACIÓN OCUPADA	%	POBLACIÓN OCUPADA	%
TOTAL	12,995,057	100.0	23,403,413	100.0
PRIMARIO 1	5,103,519	39.3	5,300,114	22.6
SECUNDARIO 2	2,973,540	23.0	6,503,224	27.9
TERCIARIO 3	4,130,473	31.9	10,796,203	46.1
NO ESPECIFICADO	747,525	5.8	803,872	3.4

FUENTE: INEGI, Censos Generales de Población y Vivienda, 1970 y 1990.

1 SECTOR PRIMARIO: Agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca.

2 SECTOR SECUNDARIO: Minería, extracción de petróleo y gas, industria manufacturera, generación de energía eléctrica y construcción.

3 SECTOR TERCIARIO: Comercio y servicios.

Cuadro 26. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA DE LA REPÚBLICA MEXICANA POR SEXO,
SEGÚN SITUACIÓN EN EL TRABAJO, 1990

SITUACIÓN EN EL TRABAJO	POBLACIÓN OCUPADA	%	HOMBRES	%	MUJERES	%
TOTAL	23,403,413	100.0	17,882,142	100.0	5,521,271	100.0
EMPLEADO U OBRERO	13,425,950	57.3	9,459,716	51.2	4,266,234	77.2
JORNALERO O PEÓN	2,510,279	10.7	2,379,034	13.3	131,245	2.4
TRABAJADOR POR SU CUENTA	5,465,894	23.4	4,730,655	26.5	735,239	13.3
PATRÓN O EMPRESARIO	535,008	2.3	447,704	2.5	87,304	1.6
TRAB. EN NEGOCIOS FAM. SIN REMUNERACIÓN	587,429	2.5	521,589	2.9	65,840	1.2
NO ESPECIFICADO	878,853	3.8	643,444	3.6	235,409	4.3

FUENTE: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990

**Cuadro 27. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA DE LA REPÚBLICA MEXICANA
POR SEXO SEGÚN INGRESO MENSUAL, 1990**

INGRESO MENSUAL	POBLACIÓN OCUPADA	%	HOMBRES	%	MUJERES	%
TOTAL	23,403,413	100.0	17,882,142	100.0	5,521,271	100.0
NO RECIBE INGRESO	1,690,126	7.2	1,536,812	8.6	153,314	2.8
MENOS DE UN S.M.	4,518,090	19.3	3,278,850	18.4	1,239,240	22.4
DE 1 A 2 SALARIOS MÍNIMOS	8,588,579	36.7	6,228,595	34.8	2,359,984	42.7
MÁS DE 2 Y MENOS DE 3 S.M.	3,542,069	15.1	2,773,696	15.3	808,373	14.6
DE 3 A 5 SALARIOS MÍNIMOS	2,283,543	9.8	1,827,792	10.2	455,751	8.3
MÁS DE 5 SALARIOS MÍNIMOS	1,780,769	7.6	1,505,454	8.4	275,315	5.0
NO ESPECIFICADO	1,000,237	4.3	770,943	4.3	229,294	4.2

FUENTE: INEGI. *XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.*

NOTA: S.M. = SALARIO MÍNIMO

**Cuadro 28. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA DE LA REPÚBLICA MEXICANA
SEGÚN SECTOR DE ACTIVIDAD. 1990**

SECTOR DE ACTIVIDAD	POBLACIÓN OCUPADA	%	HOMBRES	%	MUJERES	%
TOTAL	23,403,413	100.0	17,882,142	100.0	5,521,271	100.0
PRIMARIO 1	5,300,114	22.6	5,110,964	28.6	189,150	3.4
SECUNDARIO 2	6,503,224	27.9	5,355,769	30.0	1,147,455	20.8
TERCIARIO 3	10,796,203	46.1	6,916,319	38.6	3,879,884	70.3
NO ESPECIFICADO	803,872	3.4	499,090	2.8	304,782	5.5

FUENTE: INEGI. *XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.*

1 SECTOR PRIMARIO: Agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca.

2 SECTOR SECUNDARIO: Minería, extracción de petróleo y gas, industria manufacturera, generación de energía eléctrica y construcción.

3 SECTOR TERCIARIO: Comercio y servicios.

Cuadro 29. POBLACIÓN Y TASAS DE CRECIMIENTO POR ENTIDAD FEDERATIVA 1950, 1970 Y 1990

POBLACIÓN			TASAS DE CRECIMIENTO		
ENTIDAD	1950	1970	1990	1950-1970	1970-1990
REPÚBLICA MEXICANA	25,791,017	48,225,236	81,241,645	3.2	2.6
AGUASCALIENTES	188,075	338,142	719,659	3.0	3.8
BAJA CALIFORNIA	226,965	870,421	1,660,855	7.1	3.3
BAJA CALIFORNIA SUR	60,864	126,019	317,764	3.9	4.6
CAMPECHE	122,096	251,558	535,185	3.2	3.8
COAHUILA	720,619	1,114,956	1,972,340	2.2	2.9
COLIMA	112,321	241,153	426,510	4.0	2.9
CHIAPAS	907,026	1,569,053	3,210,496	2.8	3.6
CHIHUAHUA	846,414	1,612,525	2,441,873	3.3	2.1
DISTRITO FEDERAL	3,050,442	6,874,165	8,235,744	4.2	0.9
DURANGO	629,874	939,208	1,349,378	2.1	1.8
GUANAJUATO	1,326,712	2,270,370	3,962,593	2.8	2.8
GUERRERO	919,386	1,597,360	2,620,637	2.8	2.5
HIDALGO	850,694	1,193,845	1,888,666	1.7	2.3
JALISCO	1,746,777	3,296,566	5,302,289	3.3	2.4
MÉXICO	1,392,623	3,833,185	9,815,795	5.3	4.8

MICHOACÁN	1,422,717	2,324,226	3,548,199	2.5	2.1
MORELOS	272,842	616,119	1,195,159	4.2	3.3
NAYARIT	290,124	544,031	824,643	3.2	2.1
NUEVO LEÓN	740,191	1,694,689	3,096,736	4.3	3.0
OAXACA	1,421,313	2,015,424	3,019,560	1.8	2.0
PUEBLA	1,625,830	2 508 226	4,126,101	2.2	2.5
QUERÉTARO	286,238	485,523	1,051,235	2.7	3.9
QUINTANA ROO	26,967	88,150	493,277	6.2	8.9
SAN LUIS POTOSÍ	856,066	1,261,996	2,003,187	2.1	-
SINALOA	635,681	1,266,526	2,204,054	3.6	2.8
SONORA	510,607	1,096,720	1,823,606	4.0	2.5
TABASCO	362,716	768,327	1,501,744	3.9	3.4
TAMAULIPAS	718,167	1,456,858	2,249,581	3.7	2.2
TLAXCALA	284,551	420,638	761,277	2.0	3.0
VERACRUZ	2,040,231	3,815,422	6,228,239	3.2	2.5
YUCATÁN	516,899	758,355	1,362,940	2.0	3.0
ZACATECAS	665,524	951,462	1,276,323	1.8	1.5
COMPLEMENTARIOS	11,763	-	-	-	-

FUENTE: INEGI. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.

Cuadro 30. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN SEGÚN ENTIDAD FEDERATIVA 1950, 1970 Y 1990

ENTIDAD	1950 POBLACIÓN	%	1970 POBLACIÓN	%	1990 POBLACIÓN	%
REPÚBLICA MEXICANA	25,791,017	100.0	48,225,236	100.0	81,241,645	100.0
AGUASCALIENTES	188,075	0.7	338,142	0.7	719,659	0.9
BAJA CALIFORNIA	226,965	0.9	870,421	1.8	1,660,855	2.0
BAJA CALIFORNIA SUR	60,864	0.2	126,019	0.3	317,764	0.4
CAMPECHE	122,096	0.5	251,558	0.5	535,185	0.7
COAHUILA	720,619	2.8	1,114,956	2.3	1,972,340	2.4
COLIMA	112,321	0.4	241,153	0.5	428,510	0.5
CHIAPAS	907,026	3.5	1,569,053	3.3	3,210,496	4.0
CHIHUAHUA	846,414	3.3	1,612,525	3.3	2,441,873	3.0
DISTRITO FEDERAL	3,050,442	11.8	6,874,165	14.3	8,235,744	10.1
DURANGO	629,874	2.4	939,208	1.9	1,349,378	1.7
GUANAJUATO	1,326,712	5.2	2,270,370	4.7	3,962,593	4.9
GUERRERO	919,386	3.6	1,597,360	3.3	2,620,637	3.2
HIDALGO	850,694	3.3	1,193,845	2.5	1,888,666	2.3
JALISCO	1,746,777	6.8	3,296,566	6.8	5,302,289	6.5
MÉXICO	1,392,623	5.4	3,833,185	7.9	9,815,795	12.1
MICHOACÁN	1,422,717	5.5	2,324,226	4.8	3,548,199	4.4
MORELOS	272,842	1.1	616,119	1.3	1,195,059	1.5

NAYARIT	290,124	1.1	544,031	1.1	824,643	1.0
NUEVO LEÓN	740,191	2.9	1,694,689	3.5	3,096,736	3.8
OAXACA	1,421,313	5.5	2,015,424	4.2	3,019,560	3.7
PUEBLA	1,625,830	6.3	2 508 226	5.2	4,126,101	5.1
QUERÉTARO	286,238	1.1	485,523	1.0	1,051,235	1.3
QUINTANA ROO	26,967	0.1	88,150	0.2	493,277	0.6
SAN LUIS POTOSÍ	856,066	3.3	1,261,996	2.7	2,003,187	2.5
SINALOA	635,681	2.5	1,266,526	2.6	2,204,054	2.7
SONORA	510,607	2.0	1,096,720	2.3	1,823,606	2.2
TABASCO	362,716	1.4	768,327	1.6	1,501,744	1.8
TAMAULIPAS	718,167	2.8	1,456,858	3.0	2,249,581	2.8
TLAXCALA	284,551	1.1	420,638	0.9	761,277	0.9
VERACRUZ	2,040,231	7.9	3,815,422	7.9	6,228,239	7.7
YUCATÁN	516,899	2.0	758,355	1.6	1,362,940	1.7
ZACATECAS	665,524	2.6	951,462	2.0	1,276,323	1.6
COMPLEMENTARIOS	11,763	-	-	-	-	-

FUENTE: INEGI. Censos Generales de Población y Vivienda, 1950, 1970 y 1990.

para que la población pobre pase del estadio en que se encuentra a otro cuya calidad de vida sea más elevada.

Las anteriores políticas tendrán un efecto múltiple; fundamental, asegurar una elevación gradual en la calidad de vida de los sujetos de la pobreza nacional.

Cabe mencionar que el efecto inflacionario sería mínimo, lo mismo sucedería en la balanza comercial, en el endeudamiento externo, ya que se trataría de inversiones reducidas y los insumos y tecnología serían internos.

Quizá en una siguiente etapa habría que proyectar escenarios orientados a la integración de empresas más fuertes y debidamente consolidadas, en la primera etapa hay que enseñar a nuestros pobres a incursionar en el pequeño mundo de los negocios: antes de correr debe enseñárseles a caminar, el involucramiento de la población marginada sería por tanto mediante un proceso meditado, de otra manera sería un programa más de carácter sexenal (véase los cuadros 24 a 30).

8. COMUNIDADES INDÍGENAS

México tiene en común con los países de América el hecho de que antes de la llegada de los españoles, gran parte de lo que ahora es su territorio nacional estaba vastamente poblado por civilizaciones indígenas con regímenes políticos bien estructurados.

Después, la legislación de la época virreinal comprendió un periodo de tres siglos de dominación hispánica, durante la cual la población indígena fue colocada legal y explícitamente en posición de explotación, subordinación y desigualdad frente a los demás componentes de la sociedad. Más tarde, al inicio de la Independencia y con el triunfo de la República, la legislación reconoció el principio de la igualdad de todos los ciudadanos y abolió fueros y legislaciones privativas. Situación indiscutiblemente valiosa que tuvo ciertos efectos negativos en las comunidades indígenas, sobre todo en lo que se refiere a la posesión de las tierras comunales, y ayudó a consolidar el poder político y económico de los criollos.

Durante los distintos gobiernos republicanos del siglo XIX, los órganos legislativos expidieron leyes contradictorias, algunas de las cuales tenían, como interés central, proteger a las comunidades indígenas, pero, a grandes rasgos, prevaleció la ideología liberal que postulaba integrar a las distintas etnias al desarrollo de la vida nacional.

Por ejemplo, el presidente de la República Ignacio Comonfort publicó la Ley de Desamortización de Bienes Ráfces, pertenecientes a las corporaciones civiles y eclesiásticas, expedida en México el 25 de junio de 1856, cuando era ministro de Hacienda Miguel Lerdo de Tejada; en ella se estableció la distribución de las tierras comunales en forma de propiedad individual entre los propios indígenas. Tal situación generó la formación de latifundios. La promulgación de éstas y otras leyes que atentaban contra los intereses de estas comunidades condujeron a numerosos levantamientos indígenas durante el siglo XIX. Para darles mayor poder a los latifundistas criollos y mestizos, el gobierno de la República expidió algunos decretos para organizar la defensa militar contra los indios bárbaros, es decir, no sometidos, en distintos estados del norte, así como en el sureste del país.²⁶⁰

Como lo asienta Luna Arroyo, considerando que:

una de las causas más generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas de este país ha sido el despojo de los terrenos propiedad comunal o de repartimiento, que les habían sido concedidas por el Gobierno Colonial como medio de asegurar la existencia de la clase indígena y que, a pretexto de cumplir con la Ley del 25 de junio de 1856 y de más disposiciones que ordenaron el fraccionamiento y reducción a propiedad privada de aquellas tierras entre los vecinos del pueblo a que pertenecían, quedaron en poder de unos cuantos especuladores...²⁶¹

El movimiento armado de 1910 recogió las demandas de los pueblos indios. La restitución de sus tierras de las que habían sido injustamente despojados. Quedó incorporada esta demanda en el Plan de San Luis preparado por Francisco I. Madero cuando inició la lucha armada contra Porfirio Díaz. Después, fue el propósito central del Plan de Ayala con Emiliano Zapata.

Más tarde, es recogida en la Ley de 6 de enero de 1915, promulgada por Venustiano Carranza, primer jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos y jefe de la Revolución, en virtud de las facultades de que se encontraba investido. Con la cual se inició prácticamente la Reforma Agraria en México.

²⁶⁰ Ley de Ocupación de Bienes Eclesiásticos. Código de la Reforma (*Colección de las leyes que afectan especialmente a los católicos y al clero*, ordenada y anotada por Francisco Pascual García), México, Herrero Hermanos Editores, 1903, p. 170.

²⁶¹ Luna Arroyo, Antonio y Luis Alcérreca, *Diccionario de derecho agrario mexicano*, México, Porrúa, 1982, p. 465.

Este decreto advierte:

que privados los pueblos indígenas de las tierras, aguas y montes que el gobierno colonial les concedió, así como también las congregaciones y comunidades de sus terrenos y concentrada la propiedad rural del país en pocas manos, no ha quedado a la gran masa de la población de los campos otro recurso para proporcionarse lo necesario a su vida, que alquilar a vil precio su trabajo a los poderosos terratenientes, trayendo esto, como resultado inevitable, el estado de miseria abyección y esclavitud, de hecho, en que esa enorme cantidad de trabajadores ha vivido y vive todavía.²⁶²

El Constituyente de 1917, consciente de la deuda histórica de los pueblos indígenas, legisló para sustituir la posesión de la tierra injustamente despojada a las comunidades indígenas en su artículo 27. No obstante que este artículo no habla propiamente de indios, sí se reconocen los derechos agrarios de ejidos y comunidades, los que históricamente son considerados como los pueblos indígenas del país. También dispuso que los núcleos que guardaban el estado comunal fueran reconocidos y titulados.

La comunidad indígena es una sociedad local ocupante de un territorio común, cuyos miembros participan en una forma colectiva de vida y con ello, de un sistema propio de relaciones sociales generalmente directas. La comunidad debe distinguirse, así, de ciertas unidades políticas, como el municipio y la localidad, y de ciertas formas de organización económica.

Secularmente los pueblos indígenas se han caracterizado por vivir en zonas rurales de extrema pobreza, y han presentado un alto grado de analfabetismo, mortalidad infantil y desnutrición, todo aunado a que la productividad de los sistemas tradicionales de cultivo se han deteriorado, situación que se agrava por los injustos términos de intercambio que privan en casi todas esas zonas. Por ello, los trabajadores indígenas tienen que buscar los complementos necesarios para su subsistencia, en otras regiones del país o en el extranjero, integrando así grandes corrientes migratorias.

La promoción de una política indigenista en latinoamérica fue idea de México, dentro del Congreso Indigenista de Pátzcuaro convocado en 1940, donde se estableció el Instituto Indigenista Interamericano. El 4 de diciembre de 1948 se fundó en nuestro país el Instituto Nacional Indigenista (INI), que durante las décadas de los años cincuenta y sesenta fue considerado como modelo en su género. Fue resultado de la Convención Internacional

²⁶² Stavenhagen, Rodolfo, *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, México, El Colegio de México, 1988, p. 303.

de Países del Continente que afrontaban problemas indígenas en sus territorios, y asumió la dirección del instituto el maestro Alfonso Caso.

El Instituto Nacional Indigenista plasmó sus ideales en los siguientes postulados:

el problema indígena en México no es un problema racial; el indigenismo mexicano afirma por lo tanto, que el indígena posee las capacidades inherentes a todo ser humano normal para modificar sus condiciones de existencia; la acción indigenista no se refiere al individuo como tal, sino como miembro de una comunidad; se considera que la aculturación de las comunidades indígenas debe ser en provecho de las propias comunidades y no en provecho de quienes pretenden la aculturación; considera que las comunidades forman parte de una región económica, social y política en la que una ciudad mestiza —metrópoli— ejerce una acción preponderante y recibe, a su vez, las influencias de las comunidades indígenas de la región; toda acción que se intente sobre la comunidad indígena debe contar con la aceptación de la propia comunidad y contar con la colaboración y participación activa; propugnar por el respeto en la comunidad indígena a todo lo que no se oponga a su desarrollo y mejor vida.²⁶³

Al consagrarse el Estado de derecho con el principio de legalidad como uno de sus dogmas principales, conjuntamente con la igualdad formal, el ser igual ante la ley. Esta igualdad formal ocultó y minimizó la desigualdad real, que de esta manera se vio incrementada hasta provocar el desarrollo de los grandes movimientos sociales de los albores del presente siglo, que lucharon por los principios de equidad, pero sin romper ni sustituir el dogma de la legalidad, que con el desarrollo del positivismo fue fortalecido, perdurando así hasta la actualidad un sistema legal que, con la excepción del desarrollo de las ramas del derecho social que privilegian sólo a algunos grupos, sigue negando la desigualdad e ignora así al pobre, al desintegrado, y entre otros al indígena, quienes se encuentran indefensos para desarrollarse en un mundo de relaciones jurídicas que les resultan ajenas e incluso hostiles.²⁶⁴

El vigente aforisma jurídico que reza: “la ignorancia de la ley no exime de su cumplimiento”, que resulta especialmente crudo cuando la ignorancia llega incluso al desconocimiento de la existencia de la ley misma y de la obligación de acatarla, especialmente cuando su contenido es contrario a

263 Luna Arroyo, Antonio y Luis Alcérreca, *op. cit.*, p. 465.

264 Pereznieto Castro, Leonel (compilador), *Reformas Constitucionales y modernidad nacional*, México, Porrúa-Cambio XXI, fundación mexicana, 1992, p. 78.

los valores propios y vigentes en la comunidad de la que se forma parte. Es este espectro legal en que se da la adición al artículo 4° constitucional que intenta reformar la relación con los grupos indígenas, para establecer las condiciones jurídicas que permitan su acceso a los bienes sociales y culturales en general, así como la misma administración de justicia sea realmente posible.

La ley no siempre se aplica a los indígenas con sentido de justicia y a veces persisten resabios discriminatorios. Muchos de los detenidos indígenas no hablan español ni tuvieron acceso al conocimiento de las leyes; están siendo juzgados sin los beneficios de un intérprete o de una defensoría adecuada. Reclamos y demandas indígenas no son siempre atendidos oportuna y adecuadamente por las instancias de procuración y administración de justicia. En casos aislados, quedan impunes quienes ejercen violencia contra los indígenas. Por ello, hay una identidad casi absoluta entre los pueblos indígenas y la pobreza, con frecuencia extrema.

Las formas de organización social carecen de reconocimiento y sus principios no son tomados en cuenta. Es necesario procurar la armonía entre las tradiciones jurídicas de los indígenas con las normas legales que coinciden en la aspiración de un Estado de derecho.

La propuesta de reforma se concretó en la adición de dos párrafos al artículo 4°, por considerar que es en ese artículo en el que se consagran los derechos sociales de grupos específicos; el texto es el siguiente:

La Nación mexicana tiene una composición étnica plural, sustentada fundamentalmente en la presencia de los pueblos indígenas de México. Las constituciones de los Estados y las leyes y ordenamientos de la Federación y de los Estados y Municipios, establecerán las normas, medidas y procedimientos que protejan, preserven y promuevan el desarrollo de lenguas, culturas, usos, costumbres y formas específicas de organización social de las comunidades indígenas que correspondan a su competencia. En todo aquello que no convenga a la presente Constitución. Las referidas disposiciones serán de orden público e interés social.

La ley establecerá los procedimientos que aseguren a los indígenas el efectivo acceso a la jurisdicción de Estado. En los juicios de orden federal y local en los que un indígena sea parte, se tomarán en consideración sus prácticas y costumbres jurídicas durante todo el proceso, y al resolver el fondo del asunto.²⁶⁵

265 Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México, "Propuesta de reforma para reconocer los derechos culturales de los pueblos indígenas de México", en *Justicia y paz*, México, 1989, p. 26.

El 28 de enero de 1992 se reconoció por primera vez la composición pluricultural del país al incorporar al texto del artículo 4° que:

La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.²⁶⁶

No obstante la adición al artículo 4° constitucional, el tema no está resuelto, por lo que es imprescindible avanzar en su conceptualización jurídica, para ello, el primer paso habrá de ser sin duda, la elaboración de una ley reglamentaria del párrafo primero del artículo 4° constitucional en donde se resuelvan los más apremiantes problemas, que además constituyen obstáculos para un desarrollo normativo secundario más detallado. Por lo tanto, se habrán de abordar ahí los siguientes temas centrales: determinación de lo indígena, uso de las lenguas indígenas, relación entre el derecho consuetudinario indígena y el derecho nacional, propiedad de la tierra y sus formas de transmisión, autonomía y autogestión de las comunidades indígenas, entre otros.

En la actualidad, los pueblos indígenas de nuestro país se encuentran abrumados por la pobreza y la limitación de sus derechos y oportunidades, cuentan con escasa representación política a nivel nacional y muy pocas a nivel estatal. Sus canales políticos se limitan a las comunidades locales y eso cuando constituyen la mayoría absoluta de la población local.

A. Situación actual de los grupos indígenas

En México existen 56 grupos indígenas diferentes que comprenden a 5 282 347 mexicanos que son hablantes de lenguas indígenas, los cuales representan el 6.5% de la población total.²⁶⁷

La población monolingüe ha disminuido de manera significativa en los últimos 20 años, como se advierte al saber que en 1970 se registró una

²⁶⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Secretaría de Gobernación, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 6.

²⁶⁷ Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, *XI Censo General de Población y Vivienda 1990*, resumen general, Aguascalientes, 1992, p. 42.

proporción de 27.6% contra el 18.8% en 1990. Si consideramos a los monolingües respecto a la población de 5 años y más que habla lengua indígena en cada entidad federativa, se observa que las entidades con mayor porcentaje son: Chiapas, Guerrero, Durango y Oaxaca, con 32%, 28.9%, 20.8%, y 18.9%, respectivamente. En la otra parte se encuentran los estados de Coahuila, Tamaulipas, Nuevo León, Morelos y el Distrito Federal, los cuales concentran menos del 1% de la población monolingüe.

Del total de parlantes de lengua indígena del país, la mayor concentración se localiza en Oaxaca, con 19.3%; le siguen en orden descendente: Chiapas con el 13.6%, Veracruz con el 11.0%, Yucatán con el 9.9%, Puebla con el 9.9%, Hidalgo con el 6.0%, Estado de México con 5.9% y Guerrero con el 5.7%. Si tomamos en cuenta a los hablantes de lengua indígena de cada entidad federativa respecto de su población de 5 años y más, las mayores poblaciones corresponden a Yucatán, con el 44.2%, Oaxaca 39.1%, Quintana Roo 31.2%, Chiapas 26.4%, Hidalgo 19.5% y Campeche, con el 19.0%

Finalmente, la lengua indígena predominante en el país es el náhuatl, con el 22.7% de la población de 5 años y más que habla lengua indígena; le siguen a continuación el maya 13.5%, mixteco 7.3%, zapoteco 7.2%, y otomí con el 5.3%; el resto de las lenguas tienen proporción de hablantes menores al 5% (véase los cuadros 31 y 32 al final del presente capítulo).²⁶⁸

De esta población indígena, la mayor parte es campesina y combina la actividad agrícola con la artesanía. Como consecuencia de la escasez de recursos y la presión demográfica en la mayor parte de las regiones indígenas, muchos indios abandonan por temporadas sus comunidades, para trabajar como jornaleros en los campos agrícolas de riego del norte del país, en las zafras de la caña, la pizca de algodón, la cosecha del café, etcétera, ya que el problema principal de las comunidades campesinas indígenas es el de la tierra.

Las leyes agrarias del país, derivadas de la Reforma Agraria de 1915, otorgan derecho a obtener tierras por la vía de la restitución a las comunidades que demuestren haber sido privadas ilegalmente de ellas; por la vía de la dotación de ejidos, a las comunidades que no puedan demostrar despojos ilegales pero que tienen necesidad de tierras.

A lo largo de más de 70 años de Reforma Agraria, se ha observado una gran cantidad de problemas, ya que no todos los campesinos con derecho a

la tierra la han recibido en realidad, creándose con esto un gran masa de jornaleros sin tierra.

Algunos ejidos se manejan en forma colectiva, pero en la mayoría, la tierra es distribuida en parcelas individuales; en ambos casos han surgido conflictos internos. El proceso jurídico y administrativo de restitución y dotación de tierras es largo y engorroso, por lo que la comunidad que recibe sus tierras ya no tiene las mismas características sociodemográficas que cuando las solicitó, con los desajustes correspondientes.

Desesperados ante la lentitud de los trámites agrarios, la corrupción o el burocratismo, numerosos grupos indígenas en diversas partes del país han optado, en años recientes, por ocupar y trabajar en terrenos baldíos o tierras en litigio; aun cuando no existen resoluciones agrarias que les beneficien, o bien, como es frecuente el caso, cuando las autoridades locales han ejecutado estas resoluciones en su favor. Con cierta frecuencia, estas acciones directas por parte de los indígenas derivan en actos represivos por parte de la autoridad, encarcelamientos, procesos y fenómenos violentos. Numerosos hechos de este tipo, en los cuales son violados los derechos humanos de los grupos indígenas, han sido denunciados en los últimos años en foros nacionales e internacionales.

La comunidades indígenas de México tienen la memoria histórica que preserva y defiende su originaria propiedad sobre las tierras que otrora fueron de sus mayores, independientemente de que la titulación jurídica en la actualidad les niegue su original derecho, y las autoridades en la materia no les hayan hecho la justicia que secularmente han reclamado en las diversas instancias gubernamentales.

Las tierras, aguas y bosques de muchas comunidades y ejidos son objetos de la codicia de terratenientes, ganaderos, madereros y otros intereses privados, los cuales negocian, invaden o se apropian de las tierras de los indios. El intermediarismo comercial, el acaparamiento de productos agrícolas, el caciquismo político y económico persisten en diversas regiones indígenas y han conducido a tensiones y fricciones frecuentes entre campesinos indígenas y mestizos, ladinos o gente de razón, como se les llama a veces. En ocasiones estas situaciones de conflicto se transforman en enfrentamientos violentos, intervenciones de la fuerza pública, y actos de protesta de los indios.

La reforma del artículo 27 constitucional en materia agraria, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1992, reconoce al sector rural como el ámbito donde el cambio es más apremiante para la vida

futura del país. Los objetivos de estas reformas son dar certidumbre jurídica en el campo; continuar la promoción de la justicia agraria; capitalizar el sector rural protegiendo la pequeña propiedad y estimulando nuevas formas de asociación; así como proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal, manteniendo una perspectiva integral en el proceso de transformación del campo mexicano.

B. Situación legal de los grupos indígenas

Numerosos grupos indígenas siguen normando sus relaciones dentro de la comunidad de acuerdo con reglas y normas de comportamiento tradicionales, bajo el llamado derecho de la costumbre, normas que no son civiles ni religiosas propiamente dichas. Por otra parte, entre algunos grupos indígenas prevalece la poligamia, que no es reconocida por las leyes del país.

En términos generales, podemos decir que la aplicación de la legislación penal se hace en agravio de la población indígena. Debido a esta situación, las autoridades indígenas federales han promovido la creación de un cuerpo de procuradores indígenas que tiene por tarea asumir, de oficio, la defensa de los indígenas acusados o procesados, de acuerdo con la legislación penal vigente. Sin embargo, el número de funcionarios es insuficiente para atender las necesidades de la población indígena.

En años recientes, ha surgido un problema judicial que se conoce como delitos contra la salud. Éstos se refieren a la producción, distribución y consumo de drogas y se inscriben dentro de la lucha contra el narcotráfico. Debemos recordar que, entre algunos grupos indígenas del país —huicholes, coras, tepehuanos, tarahumaras, chinantecos, mixes, mazatecos, entre otros— el uso de alucinógenos (hongos, peyote) es una costumbre tradicional vinculada a aspectos ceremoniales y religiosos de la vida social. En ocasiones son apresados en posesión de sicotrópicos, generalmente cuando se les encuentra fuera de sus comunidades, y entonces las penas que les imponen las autoridades judiciales son muy drásticas. Ante tal situación, las autoridades indigenistas han gestionado ante la Procuraduría General de la República, que se conozcan los usos y costumbres culturales de los indios y no se apliquen las leyes respectivas. La procuraduría deberá gestionar ante el Congreso de la Unión la modificación de ley penal vigente para tomar en cuenta las costumbres culturales de los pueblos indígenas.

A este respecto, es importante advertir que la Conferencia de las Naciones Unidas aprobó el 21 de febrero de 1971 en Viena, un convenio sobre sustancias sicotrópicas, el cual fue suscrito por 71 estados, dentro de los cuales se encontraba México.

En el preámbulo del referido convenio, se advierten con inquietud los problemas sanitarios y sociales que origina el uso indebido de ciertas sustancias sicotrópicas. Así como, prevenir y combatir el uso indebido de tales sustancias y el tráfico ilícito a que da lugar. Se reconoce que el uso de las sustancias sicotrópicas para fines médicos y científicos es indispensable y no debe restringirse indebidamente su disponibilidad para tales fines. Para ser eficaces, las medidas contra el uso indebido de tales sustancias requieren una acción concertada y universal.²⁶⁹

La Cámara de Senadores aprobó el convenio con fecha 29 de diciembre de 1972, y esta determinación apareció publicada —como ratificación— en el *Diario Oficial*, el 29 de mayo de 1973. La promulgación del Ejecutivo, lleva fecha de enero 3 de este último año. Ahora bien, en su aprobación ha hecho el Senado expresa reserva de la aplicación del artículo, con fundamento en lo dispuesto en el inciso 4 del artículo 32 del mismo. Esto implica la exclusión de medidas con respecto a sustancias utilizadas, ancestralmente, por ciertos grupos indígenas de la República mexicana.²⁷⁰

En materia laboral, se advierte que la legislación mexicana desde 1917 estableció amplios criterios de protección al trabajador y, en especial, al trabajador rural. El artículo 123 prohíbe los servicios no remunerados y estipula el pago en moneda. Las peores formas de explotación del trabajador rural han sido efectivamente eliminadas del campo mexicano; en las regiones indígenas siguen existiendo violaciones constantes a la legislación vigente, así como a las normas establecidas por la Organización Internacional del Trabajo, a la cual México está suscrito, especialmente en los convenios 107 y 169; este último en sustitución del primero, sobre poblaciones indígenas.

Durante las últimas décadas, las políticas de educación se han caracterizado por la asimilación, o la incorporación de los grupos indígenas, a la nacionalidad mexicana. La política de asimilación de los grupos indígenas se dio a través de dos vertientes en el campo educativo: por una parte se promovió la castellanización directa, la escolaridad y la alfabetización en

²⁶⁹ Naciones Unidas, *Convenio sobre sustancias psicotrópicas*, Nueva York, 1977, p. 7.

²⁷⁰ García Ramírez, Sergio, *Delitos en materia de estupefacientes y psicotrópicos*, México, Trillas, 1980, p. 81.

español sin ninguna consideración para las lenguas y culturas indígenas, aplicándose para ello la legislación educativa que normaba la acción del Estado en materia de educación. Dicha política fue aplicada hasta los años cincuenta.

En segundo lugar, surgió la idea de que para facilitar el acceso al castellano y a la cultura nacional, era prudente, primero, proceder a alfabetizar en lengua vernácula e impartir los primeros niveles de la educación primaria en la lengua materna del educando, para luego pasar a la educación en español. Esta vertiente de política educativa prevaleció en los medios indigenistas a partir de los cincuenta. La enseñanza de la lengua materna no constituía una finalidad en sí misma, sino que era considerada simplemente como un paso adecuado para facilitar luego la enseñanza en español.

El etnodesarrollo y la nueva política educativa indígena presentan numerosos problemas técnicos, lingüísticos, antropológicos y pedagógicos que aún no están resueltos. Esta política no tiene, sin embargo, un fundamento jurídico propio; no existe ninguna ley que obligue a las autoridades indígenas a instrumentarla. De hecho, la Ley Federal de Educación, promulgada en 1973, precisa que la educación debe alcanzar, mediante la enseñanza de la lengua nacional, un idioma común para todos los mexicanos, sin menoscabo del uso de las lenguas autóctonas. Esta ley no establece la obligación de impartir educación bilingüe bicultural en las regiones indígenas.

Las etnias son las más golpeadas por la crisis económica y por las políticas de ajuste económico, que han extendido la pobreza y profundizado las desigualdades.

Al despertar 1994, centenares de indígenas mayas, tzeltales, toztziles y tojolabales, agrupados en el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), tomaron por la vía de las armas la ciudad chiapaneca de San Cristóbal de las Casas, y las poblaciones de Margaritas, Altamirano, Ocosingo y Chanal. Esta situación conmocionó al país y lo hizo volver los ojos al otro México, el México rico en razas, lenguas y culturas, cuyos pueblos han vivido oprimidos, menospreciados, despojados e incluso perseguidos en su propia tierra, y en su propia patria.

Este escenario se puede inferir al resto del país, donde la norma general ha sido que los pueblos indígenas se encuentren al margen del desarrollo económico, social y cultural. Quienes conocen y han seguido el mapa político de Chiapas, han coincidido en señalar que las condiciones de marginación y pobreza y la falta de oportunidades laborales, son el condicionante que provocó el descontento de impredecibles consecuencias.

Chiapas nos da la lección. Nos muestra que nuestro país está formado por muy distintas realidades y diferentes visiones. Frente a la intolerancia, Chiapas pone en primer plano la lucha de los indígenas por recuperar su dignidad, y esto no supone únicamente derrotar a la miseria y a la marginación, sino el respeto a sus creencias y costumbres, a su visión particular del universo y del hombre.

El cese unilateral del fuego por parte del gobierno es indudablemente un paso fundamental para acabar en forma provisional con la guerra en Chiapas, sin embargo, la suspensión definitiva de la acción armada por ambas partes dependerá de que se dé respuesta, aun cuando sea en forma parcial, a las demandas que llevaron al Ejército Zapatista de Liberación Nacional a iniciar la rebelión indígena.

Los caminos para solucionar los problemas ancestrales de los pueblos indígenas de México no deben ser largos ni sinuosos, la estrategia debe ser acortarlos lo más que se pueda a través de una política social efectiva que evite el burocratismo y elimine los cacicazgos y el paternalismo, terminar con esas prácticas es el reto al que se enfrenta el gobierno de la República, solamente de esta manera se podrá llegar a las puertas del siglo XXI con justicia social.

C. Aceptación de México a los convenios de la OIT en relación con los pueblos indígenas y su adición a la legislación nacional

La historia de los pueblos indígenas está relacionada con el despojo a sus derechos originales; en los últimos años se ha desarrollado una nueva etapa que ofrece una esperanza en la paulatina recuperación de su derechos.

En 1965, la ONU adoptó la convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial; en 1966, la ONU aprobó dos pactos en los que se refiere a los Derechos Civiles y Políticos, y el que aborda los Derechos Económicos y Sociales. Cabe destacar el artículo 27 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, que advierte: en los estados en que existen minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías, el derecho que les corresponde en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y emplear su propio idioma.

De la OIT dimanaban obligaciones para los estados miembros que las ratifican. En 1957 se aprobó un convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, conocido como el Convenio 107. Este convenio fue muy impor-

tante en aquel momento porque era la primera vez que un organismo internacional planteaba lineamientos respecto de los indígenas. El problema que hoy vemos en dicho convenio es que reflejó la política de integracionismo y paternalismo que en aquellos años estaban aplicando algunos países de América Latina.

Posteriormente, el Senado mexicano aprobó la ratificación del Convenio 169, en sustitución del 107, el 11 de julio de 1990; informó al presidente de la República dicha decisión y éste expidió un decreto, el cual se publicó el 3 de agosto de 1990, en el *Diario Oficial de la Federación*. El Estado mexicano registró la ratificación el 4 de septiembre de 1990 ante el director general de la OIT en Ginebra.

D. Convenio 169 ante la OIT, ratificado por México

En el cuerpo del Convenio 169 ante la OIT, se declara de interés nacional la atención y apoyo a los aborígenes y comunidades indígenas, su defensa y desarrollo para lograr su participación en el proceso socioeconómico y cultural, respetando sus valores. Se reconoce personalidad jurídica a las comunidades indígenas radicadas en el país. Se señala el procedimiento para las formas de adjudicación en propiedad a las comunidades existentes en el país.

Dentro de los principios básicos contenidos en el Convenio 169 están el respeto a las culturas, formas de vida de organización e instituciones tradicionales de los pueblos indígenas y tribales; la participación efectiva de estos pueblos en las decisiones que les afectan; el establecimiento de mecanismos adecuados y procedimientos para dar cumplimiento al convenio de acuerdo con las condiciones de cada país.

Para el Convenio 169, "pueblo" significa consolidar el reconocimiento del derecho a esos grupos a mantener su identidad étnica diferenciada de la de los demás componentes de la sociedad en la que están insertos, así como el derecho a poseer el sustento territorial y ecológico que precisan. Es decir, pueblo se refiere a los derechos que contiene el convenio de referencia.

Cuando se aplique la legislación nacional a los pueblos indígenas tribales, se tomarán en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario. Esta norma del convenio ya está incluida en una parte importante de la legislación mexicana, en el Código Federal de Procedimientos Penales y en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal; a partir del 1° de febrero de 1991, entró en vigor una serie de reformas que incluye la

posibilidad de ofrecer dictámenes periciales sobre las prácticas y características que como miembro de dicho grupo pueda tener. También establece la obligación de contar con un traductor en lengua indígena cuando el procesado sea monolingüe, o no hable español.

El Convenio 169 establece que los pueblos indígenas podrán participar en la utilización, administración y conservación de recursos naturales existentes en sus tierras. También deberán ser consultados por los gobiernos, antes de emprender o autorizar cualquier programa sobre dichos recursos. Por otra parte, se establece la posibilidad de participar en los beneficios sobre la explotación de recursos naturales o de percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de estas actividades.

En otra parte del articulado del Convenio 169, se obliga al Estado a respetar las modalidades tradicionales de tenencia de la tierra y a impedir que se abuse de los pueblos indígenas.

Un elemento novedoso de este convenio es lo relativo a que se tomen en cuenta los métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales. En materia educativa el reconocimiento del derecho a la educación, la utilización del idioma materno y aspectos participativos en la administración y diseño de los programas. Podemos concluir que el Convenio 169 es parte de la legislación mexicana y a la vez parte de la legislación internacional, cuya obligatoriedad aceptó México.²⁷¹

En México, esto fue incorporado como adición en el primer párrafo del artículo 4° de la Constitución Política, publicada el 28 de enero de 1992, en el que se reconoce la composición pluricultural de la nación mexicana, sustentada originalmente en sus pueblos indios. Este nuevo precepto ordena la tutela de la cultura de los pueblos indios y particularmente de sus lenguas, como factores que condicionan su organización social y son la base de su propia identidad; de su comunicación con el grupo nacional más amplio, al que pertenecen y del que sienten orgullo de sus raíces.

Por ser fundamentalmente pobladores del sector rural, la adición constitucional garantiza para los grupos indígenas que se tomen en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los diversos trámites agrarios, lo que sin duda constituirá uno de los mecanismos más seguros para el desarrollo de los grupos étnicos de México.²⁷²

271 Derechos Indígenas, *Lectura comentada del Convenio 169 de la Organización Internacional Indigenista*, México, 1991, p. 11.

272 Secretaría de Gobernación, "Presentación del nuevo texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diario Oficial de la Federación*, México, 1992, p. IX.

En suma, el trabajador indígena de la pequeña industria familiar, el peón y el obrero asalariados se encuentran en diferentes circunstancias económicas; pero en general puede decirse que apenas ganan lo necesario para atender a sus necesidades, que son, por cierto, muy reducidas; en cuanto al agricultor libre, sus ganancias dependen de la extensión y de la calidad de las tierras que posee.²⁷³ La anterior aseveración fue hecha por el maestro Mendieta y Núñez hace 56 años y desafortunadamente es válida todavía en nuestros días.

En el curso de cinco siglos, aún arrinconados en esas sus tierras de refugio, en muchos casos inhóspitas, los indios han podido resistir, sobrevivir y trascender. Sin embargo, alrededor de 20 millones de ellos, que representarían más del 20% de la población del país, agrupados en 56 etnias, están en la marginación total. El gobierno mexicano lo admite: siguen sumidos en la pobreza extrema, la insalubridad y la ignorancia. Son los indios de México los más pobres entre los pobres, debido a su rezago por la tenencia de la tierra, alcoholismo, destierros, narcotráfico, explotación, cacicazgos, intermediarismo comercial, violación de sus derechos humanos, y las enfermedades atávicas de la miseria y de su condición de olvidados.²⁷⁴

En el Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1991-1994, se destaca que por imposibilidad del Estado nacional, el predominio de intereses locales y la presencia de condiciones adversas de la naturaleza, se ha dado marginación y colocado a amplios grupos de las comunidades indígenas en condiciones de desigualdad y de injusticia respecto a otros grupos de la sociedad.²⁷⁵

Las dos corrientes de opinión son evidentes; por una parte, los pueblos indígenas defienden su particularidades y luchan por preservar su cultura a pesar del coloniaje de tres siglos; por otra, buscan la destrucción de los pueblos indios con los más variados argumentos de supuesta o verdadera integración cultural mestiza.

Lo que se está viendo, desde la perspectiva mundial y enorme aceptación social interna, es un movimiento indígena mexicano con una nueva racionalidad, trascendiendo los ámbitos comunales y regionales, hasta llegar a la presencia nacional.

273 Mendieta y Núñez, Lucio, *La economía del indio*, México, 1938, p. 31.

274 Ríos, Humberto; Leonardo Rosas, et. al., *Los indios de México, 500 años después*, México, Editorial Unomásuno, 1993, p. 11.

275 *Ibid.*, p. 12.

**Cuadro 31. POBLACIÓN DE 5 AÑOS Y MÁS QUE HABLA ALGUNA LENGUA INDÍGENA POR SEXO Y
TIPO DE LENGUA SEGÚN GRUPOS QUINQUENALES DE EDAD**

GRUPOS QUINQUENALES DE EDAD

TIPO DE LENGUA	HABLA ALGUNA LENGUA INDÍGENA	5-9	10-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50 Y MÁS
Estados Unidos	5,282,347	737,55	703,726	589,431	503,288	457,149	390,824	389,157	300,568	287,254	923,399
Mexicanos		1									
aguateco	118	3	7	13	13	17	23	15	6	5	16
amuzgo	28,228	5,263	4,948	3,550	2,669	2,542	1,877	1,755	1,368	1,229	3,027
chita	462	22	26	31	42	38	34	37	37	45	150
cakchiquel	436	12	20	40	36	33	23	37	28	26	181
chatino	28,987	4,978	4,521	3,423	2,854	2,657	2,003	1,905	1,544	1,329	3,773
chiapaneco	181	12	15	21	20	28	21	16	13	5	30
chichimeca Jonaz	1,582	178	206	212	166	142	101	103	85	84	295
chicomucelteco	24	-	-	2	1	2	4	1	4	3	7
chinanteco	103,942	18,321	16,628	13,212	10,663	8,618	7,030	6,982	5,001	4,757	12,730
chinanteco de Lalana	12	2	1	2	1	1	1	1	-	-	3
chinanteco de Ojitlán	4,443	473	538	526	499	482	348	368	295	245	669
chinanteco de Petlapa	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-
chinanteco de Quiotepec	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-
chinanteco de Sochiapan	3	-	-	-	1	-	-	-	1	1	-
chinanteco de Usila	676	139	130	88	55	61	41	49	28	24	61
chinanteco de Valle Nacional	22	-	6	4	2	-	1	6	-	1	2
chocho	12,553	1,747	1,509	1,209	1,076	928	815	856	620	670	3,123
chol	128,240	24,462	20,307	17,067	13,823	11,948	8,476	8,419	5,768	5,005	12,965
chontal	23,769	2,299	2,728	2,568	2,368	2,177	1,769	1,896	1,361	1,553	5,060
chontal de Oaxaca	2,232	78	136	174	166	201	186	195	161	200	735

chontal de Tabasco	10,256	1,035	1,230	118,887	1,000	953	723	820	560	664	2,084
cochimi	148	10	12	11	14	17	11	10	14	16	33
cora	11,923	2,446	1,983	1,354	1,192	1,100	792	745	537	520	1,254
cucapa	136	7	8	13	12	17	9	12	9	9	40
cuicateco	12,677	1,514	1,521	1,078	1,016	928	975	989	845	840	2,971
huasteco	120,739	18,591	16,143	13,550	11,446	10,522	9,194	8,202	7,088	6,507	18,896
huave	11,955	1,663	1,605	1,510	1,232	1,051	892	854	664	617	1,867
huichol	19,363	4,132	3,136	2,313	1,891	1,787	1,268	1,262	766	746	1,062
ixcateco	1,220	170	163	130	125	122	89	93	73	69	186
ixil	238	43	37	36	26	31	16	17	8	9	15
jacalteco	1,263	130	152	131	120	87	76	85	81	99	302
kanjobal	14,325	3,099	2,740	1,925	1,269	1,245	892	886	590	510	1,169
kekchi	1,483	256	240	184	161	177	126	97	50	50	142
kikapu	232	1	19	33	31	22	16	15	17	15	48
kliwa	41	-	-	3	4	10	2	3	2	3	14
kumiai	96	6	8	5	9	8	11	17	5	10	17
lacandon	104	3	6	9	16	13	17	14	11	1	14
mame	13,168	1,527	1,647	1,454	1,048	980	836	910	770	826	3,170
matlatzinca	1,452	127	187	112	111	136	135	106	91	82	365
maya	713,520	66,629	78,387	75,609	69,140	62,124	57,038	58,339	47,625	41,714	156,915
mayo	37,410	1,003	1,689	2,120	2,513	2,990	3,411	3,630	3,426	3,360	13,268
mazahua	127,826	11,510	13,333	12,496	12,058	11,456	10,862	10,743	8,766	8,937	27,665
mazateco	168,374	28,240	26,328	19,182	15,471	14,344	12,672	11,838	9,245	8,277	22,777
meco	39	2	5	8	5	6	3	1	2	2	5
mixe	95,264	15,131	14,523	11,069	8,753	8,017	6,967	6,781	5,048	5,018	13,957
mixteco	383,544	58,481	54,859	41,328	340,83	31,755	27,987	27,270	21,118	20,833	65,830
mixteco de la costa	32	1	3	1	7	4	3	3	2	5	3
mixteco de la mixteca alta	1,480	107	118	139	162	155	183	166	127	103	220
mixteco de la mixteca baja	1813	352	290	203	187	166	119	115	106	78	197
mixteca de la zona mazateca	3	-	-	-	-	-	-	2	1	-	-
mixteco de Puebla	2	-	-	-	-	1	-	-	1	-	-
motocintleco	235	10	7	10	11	10	17	11	22	27	110
náhuatl	1,197,328	167,595	159,257	131,514	110,769	101,031	86,934	90,229	68,514	68,410	213,075
ocuilteco	755	61	64	72	88	61	60	62	53	41	193

opata	12	-	-	-	1	3	2	-	2	-	4
otomí	280,238	27,956	30,359	27,095	25,324	24,056	21,927	22,276	17,622	19,125	64,498
paipai	223	15	16	15	22	19	16	22	14	24	60
pame	3,096	487	427	323	269	237	257	214	182	177	523
pame del Norte	30	2	3	7	3	2	1	2	1	3	6
pame del Sur	2,606	486	398	298	230	238	221	190	132	83	330
papabuco	19	-	-	2	3	2	1	1	3	3	4
pima	716	78	69	62	62	63	48	64	51	40	179
pima alto	128	1	2	6	10	10	7	12	12	11	57
pima bajo	16	-	-	6	1	-	1	1	1	2	4
popoluca	31,079	4,789	4439	3,897	3,190	2,909	2,269	2,317	1,515	1,441	4,313
popoluca de oluta	3	-	-	-	1	-	-	-	-	2	-
popoluca de texistepec	172	35	26	18	20	30	11	11	3	6	12
purepecha	94,835	13,277	12,622	10,969	8,573	7,678	6,560	6,688	5,286	4,901	18,289
puiche	918	107	144	130	104	98	66	64	48	45	112
seri	561	64	62	76	67	60	53	38	29	27	85
solteco	51	3	2	4	8	3	6	5	3	2	15
tarahumara	54,431	8,888	6,980	5,493	5,119	1,546	4,044	3,986	3,140	2,828	8,807
teco	107	2	5	7	11	14	15	9	10	12	22
tepehua	8,702	1,204	1,303	981	860	709	645	706	487	565	1,242
tepehuan	18,469	3,415	2,970	2,400	1,998	1,726	1,234	1,144	811	754	2,017
tlapaneco	68,483	12,972	11,173	8,275	6,681	5,643	4,535	4,134	3,378	3,351	8,341
tojolabal	36,011	6,797	5,474	4,373	3,906	3,431	2,346	2,443	1,543	1,546	4,152
totonaca	207,876	27,629	26,018	21,898	19,320	17,727	16,040	17,040	13,127	12,647	36,430
triqui	14,981	2,827	2,689	1,939	1,380	1,253	1,014	1,008	713	608	1,550
tzeltal	261,084	51,192	43,545	34,930	28,632	24,378	16,742	15,310	10,241	9,428	26,696
tzotzil	229,203	45,267	37,008	28,729	23,501	21,980	15,809	15,042	9,919	8,844	23,104
yanqui	10,984	986	1,155	1,139	1,019	921	859	838	749	717	2,601
yuma	26	1	-	4	2	2	2	3	2	3	7
zapoteco	38,690	40,510	43,246	39,478	34,764	32,602	30,141	29,670	24,358	22,841	83,080
zapotecouixtla	11	-	-	1	3	3	2	1	-	-	1

FUENTE: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.

Cuadro 32. POBLACIÓN DE 5 AÑOS Y MÁS QUE HABLA ALGUNA LENGUA INDÍGENA, POR ENTIDAD FEDERATIVA

ENTIDAD FEDERATIVA	HABLA ALGUNA LENGUA INDÍGENA			HABLA ESPAÑOL			NO HABLA ESPAÑOL			NO ESPECIFICADO		
	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
Estados Unidos Mexicanos	5,282,347	2,629,326	2,653,021	4,237,962	2,252,502	1,985,460	836,224	297,909	538,315	208161	78,915	129,246
Aguascalientes	599	358	241	574	347	227	9	6	3	16	5	11
Baja California	18,177	10,041	8,136	16,700	9,445	7,255	388	127	261	1089	469	620
Baja California Sur	2,749	1,510	1,239	2,515	1,409	1,106	112	38	74	122	63	59
Campeche	86,676	45,049	41,627	79,252	42,360	36,892	5,465	1,907	3,558	1959	782	1,177
Coahuila de Zaragoza	3,821	2,151	1,670	3,563	2,039	1,524	12	8	4	246	104	142
Colima	1,481	895	586	1,391	851	540	13	7	6	77	37	40
Chiapas	716,012	359,570	356,442	453,508	264,710	188,798	228,889	81,580	147,309	33615	13,280	20,335
Chihuahua	61,504	32,026	29,478	47,483	27,028	20,455	10,628	3,507	7,121	3393	1,491	1,902
Distrito Federal	111,552	49,064	62,488	107,308	48,071	59,237	339	56	283	3905	937	2,968
Durango	18,125	9,205	8,920	13,433	7,647	5,786	3,767	1,172	2,595	925	386	539
Guanajuato	8,966	4,740	4,226	8,651	4,315	3,736	133	53	80	782	372	410
Guerrero	298,532	147,512	151,020	193,706	106,503	87,203	86,219	33,316	52,903	18607	7,693	10,914
Hidalgo	317,838	158,459	159,379	251,985	134,110	117,875	53,185	19,604	33,581	12668	4,745	7,923
Jalisco	24,914	12,636	12,278	20,911	11,267	9,644	2,461	723	1,738	1542	646	896
México	312,595	151,292	161,303	294,858	146,773	148,085	5,397	1,003	4,394	12340	3,516	8,824
Michoacán	105,578	51,686	53,892	89,374	45,979	43,395	9,869	3,330	6,539	6335	2,377	3,958
Morelos	19,940	10,186	9,754	18,834	9,808	9,026	168	54	114	938	324	614
Nayarit	24,157	12,320	11,837	19,144	10,465	8,679	3,920	1,399	2,521	1093	456	637
Nuevo León	4,852	2,224	2,628	4,629	2,145	2,484	27	4	23	196	75	121
Oaxaca	1,018,106	496,455	521,651	791,451	415,234	376,217	192,821	68,287	124,534	33834	12,934	20,900
Puebla	503,227	245,137	258,140	402,122	210,399	191,723	76,568	25,765	50,803	24587	8,973	15,614
Quercétaro	20,392	10,100	10,292	17,704	9,322	8,382	1,710	420	12,990	978	358	620
Quintana Roo	133,081	70,974	62,107	119,207	65,433	53,774	11,114	4,403	6,711	2760	1,138	1,622
San Luis Potosí	204,328	105,020	99,308	176,553	95,655	80,898	20,933	6,691	14,242	6842	2,674	4,168
Sinaloa	31,390	17,072	14,318	27,179	15,275	11,904	1,657	611	1,046	2554	1,186	1,368
Sonora	47,913	26,295	21,618	45,834	25,416	20,418	935	344	591	1144	535	609
Tabasco	47,967	25,322	22,635	45,209	24,345	20,864	814	220	594	1944	767	1,177
Tamaulipas	8,509	4,132	4,377	8,208	4,043	4,165	41	8	33	260	81	179
Tlaxcala	22,783	11,476	11,307	20,933	10,943	9,990	870	246	624	980	287	693
Veracruz	580,386	290,153	290,233	479,585	254,637	224,948	76,910	26,707	50,203	23891	8,809	15,082
Yucatán	525,264	265,714	259,550	475,962	246,027	229,935	40,813	16,297	24,516	8489	3,390	5,099
Zacatecas	883	542	341	796	501	295	37	16	21	50	25	25

FUENTE: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.